

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Kristin Klesmann

FINANTSSEKTORI OTSUSTUSPÄDEVUS RIIKLIKUS TSIVIILKRIISIS JA
SELLE KOOSKÕLA EUROOPA LIIDU PANGANDUSÕIGUSE
MANDAADIGA

Magistritöö

Juhendajad:
Mag. iur. Siim Tammer
Prof. dr. iur. Irene Kull

Tallinn
2026

SISUKORD

1. EESTI FINANTSSEKTORI TSIVIILKRIISI OTSUSTUSPÄDEVUSE REGULATIIVNE MÄÄRATLETAVUS	9
1.1. Finantssektorit puudutavad regulatiivsed piirangud tulenevalt tsiviilkriisis rakendavatest meetmetest	9
1.1.1. Finantssektori otsustuspädevus kehtivas õiguses riikliku tsiviilkriisi olukorras	9
1.1.2. Finantssektori piiratud otsustuspädevus kehtivas õiguses riikliku tsiviilkriisi korral Kehtiva õiguse piirangud finantssektoris riikliku tsiviilkriisi korral	13
1.2. Kavandatava tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse regulatiivne lahendus finantssektori tsiviilkriisi otsustuspädevuse piiritlemise probleemile	18
1.3. Eesti, Soome ja Läti finantssektori tsiviilkriisi otsustuspädevuse regulatiivsete lahenduste võrdlus	24
1.3.1. Eesti ja Soome võrdlus.....	24
1.3.2. Eesti ja Läti võrdlus	28
2. EUROOPA LIIDU PANGANDUSÕIGUSE MANDAADI ARVESTAMINE EESTI TSIVIILKRIISI REGULATSIOONIS	31
2.1. Euroopa Liidu õiguse kohaldumine kehtivas riiklikus tsiviilkriisis finantssektoris.	31
2.2. EKP ja SRB mandaadi kajastumise selgus Eesti tsiviilkriisi regulatsioonis	36
2.3. EL pangandusõiguse mandaadi ja riigi otsustusõiguse tasakaalustamine võrdlevalt Eesti, Soome ja Läti õiguses	40
2.3.1. Eesti ja Soome võrdlus.....	40
2.3.2. Eesti ja Läti võrdlus	42
3. OTSUSTUSPÄDEVUSE SELGUS EESTI FINANTSJÄRELEVALVE ASUTUSTE VAHEL TSIVIILKRIISIS	43
3.1. Kehtiva regulatsiooni mõju Finantsinspektsiooni, Eesti Panga ja Vabariigi Valitsuse otsustuspädevuse selgusele	43
3.2. Kavandatava regulatsiooni mõju otsustuspädevuse jaotusele tsiviilkriisis.....	45
3.3. Õiguslikud riskid ja pädevuskonfliktid tsiviilkriisi otsustuspädevuses võrdlevalt Eesti, Soome ja Läti õiguses	49
3.3.1. Eesti ja Soome võrdlus.....	49
3.3.2. Eesti ja Läti võrdlus	50
KOKKUVÕTE	52
DECISION-MAKING COMPETENCE OF THE FINANCIAL SECTOR IN A NATIONAL CIVIL CRISIS AND ITS COMPATIBILITY WITH THE EUROPEAN UNION BAKING LAW MANDATE	56
KASUTATUD KIRJANDUS	60
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	62
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	65

SISSEJUHATUS

Finantssektor on majanduse osa, mis hõlmab ettevõtteid ja institutsioone, mis pakuvad finantsteenuseid nii ettevõtetele kui ka eraisikutele, sealhulgas panganduse, investeerimise, kindlustuse ja kinnisvara valdkonnas. Krediidiasutuste seaduse¹ § 6 tähenduses on finantssektor laiem kui üksnes hoiustamis- ja laenutehingud, hõlmates muu hulgas liisingut, tagatis- ja garantiitehinguid makseteenuseid ning väärtpaberite emiteerimise ja müügiga seotud tehinguid, toiminguid jpm. Finantssektor mängib kesket rolli majanduse toimimises, toetades kapitali liikumist, pakkudes laene ja kindlustust ning aidates kaasa majanduslikule stabiilsusele ja kasvule.² Euroopa pangad on peamised finantsvahendajad, vahendades kapitali hoiustajatelt investoritele ning võimaldades nii ettevõtete kui ka majapidamiste rahastamist.³ Nende teenuste katkemine võib põhjustada ahelreaktsiooni, mis mõjutab otseselt ühiskonna toimimist, sealhulgas energiavarustust, tervishoidu ja sideteenuseid. Seetõttu on finantssektor kriitilise tähtsusega, kuna see võimaldab investeeringute tegemist, toetab ettevõtluse arengut ning selle häired võivad kanduda üle kogu majandusse, kahjustades oluliselt nii majandust kui ka ühiskonna üldist toimimist, eriti riiklikes tsiviilkriisides.⁴ Sellest tulenevalt käsitatakse finantssektorit üha enam ka kriitilise infrastruktuurina, mille toimepidevuse tagamine on riigi julgeoleku, majanduse ja avaliku korra seisukohalt vältimatu.

Pangandusõigusest rääkides tuleb lähtuda eelkõige pangandussuhetest kui õigussuhetest, mis tekivad krediidiasutuse ja tema kliendi vahel ning kujunevad peamiselt krediidiasutuse ja kliendi vahel sõlmitavate lepingute alusel.⁵ Pangandusõiguse ja finantssektori õigusraamistiku eesmärk on tagada finantssüsteemi stabiilsus, usaldusväarsus ning finantsteenuste kättesaadavus.⁶ See hõlmab finantsjärelevalvet, maksesüsteemide toimimist ning krediidiasutuste kriisilahenduse mehhanisme. Seejuures tuleb rõhutada, et pangandusõiguses

¹ Krediidiasutuste seadus, RT I 1999, 23, 349.

² Financial sector explained: Key players, importance, and economic impact. – https://www.investopedia.com/terms/f/financial_sector.asp (07.03.2026).

³ European Semester Thematic Factsheet, Banking sector and financial stability – https://commission.europa.eu/document/download/16aec668-c86b-47c6-a6d2-062b3a96e515_en?filename=european-semester-thematic-factsheet-banking-sector-financial-stability_en.pdf. (07.03.2026)

⁴ World Bank Group, Financial Development – <https://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/gfdr-2016/background/financial-development>. (07.03.2026)

⁵ Mark, M.; Raa, R.; Siibak, K.; Tupits, A. *Eesti pangandusõiguse alused*. Tallinn: [Juura, Õigusteabe AS] lk 9.

⁶ SSM Supervisory Manual. Frankfurt am Main: European Central Bank 2018, lk 3–4. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.supervisorymanual201803.en.pdf>. (07.03.2026)

käsitletav kriisilahendus ei ole suunatud tsiviilkriisi lahendamisele, vaid keskendub krediidasutuste maksejõuetuse korral nende korrastatud ümberkorraldamisele või lõpetamisele. Kui kriisilahenduse eesmärk on üksiku panga või finantssektori osa stabiliseerimine, siis riiklik tsiviilkriisi regulatsioon lähtub riigi kui terviku toimimise tagamisest.

Finantssektori õigusraamistik omandab erilise tähenduse riiklikus tsiviilkriisis, kus tavapärased mehhanismid ei pruugi olla piisavad ning võib tekkida vajadus sekkuda finantssektori toimimisse. Sellises olukorras kerkib keskse küsimusena otsustuspädevuse jaotus erinevate institutsioonide vahel ning selle mõju finantssektori toimepidevuse tagamisele häiritud kriitiliste teenuste tingimustes. Kuigi töö lähtub finantssektori laiemast käsitlesest, keskendub analüüs eeskätt pangandussektorile kui finantssektori tuumikule. Selline fookus on töö kontekstis põhjendatud asjaoluga, et Euroopa Liidu (EL) tasandil on ELi pangandusõiguse raames koondunud suurem osa krediidasutuste järelevalvet ja kriisilahendust puudutavast otsustuspädevusest liidu institutsioonidele, mistõttu avalduvad riigisisese ja liidu tasandi pädevuskonfliktid kõige selgemalt just pangandussektoris. Eelkõige kuulub krediidasutuste usaldatavusjärelevalve olulises osas Euroopa Keskpanka (EKP)⁷ pädevusse ning kriisilahendusmeetmete rakendamine on Ühtse Kriisilahendusnõukogu (SRB)⁸ otsustada. Selline mitmetasandiline otsustusmudel loob olukorra, kus krediidasutuse raskuste korral vastutab liikmesriik selle ebaõnnestumiste eest juhul, kui SRB ei rakenda kriisilahendusmeetmeid, sh rakendub hoiuste hüvitamine Tagatisfondi kaudu.⁹ Selline mudel krediidasutuste regulatsioonis tõstab omakorda küsimuse riigisisese ja ELi tasandi pädevuse tasakaalustamisest ning võimalike pädevuskonfliktide vältimisest, mis võivad ilmneda krediidasutuste allutamisel riikliku tsiviilkriisi regulatsioonile ja sellele reageerimisel.

Eeltoodust tulenevalt on käesoleva magistritöö eesmärk hinnata, millisel määral tagab Eesti riikliku tsiviilkriisi regulatsioon finantssektoris õigusselguse, koordineerituse ja kooskõla ELi õigusega, analüüsides finantssektori otsustuspädevuse jaotust riiklikus tsiviilkriisis. Õiguslikuks probleemiks on ebaselgus otsustuspädevuse jaotuses erinevate riigisiseste

⁷ European Central Bank. – <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/html/index.et.html>. (18.04.2026)

⁸ Single Resolution Board. – <https://www.srb.europa.eu/en/about> (18.04.2026)

⁹ Tagatisfond on riiklik hoiuste tagamise süsteem, mille kaudu hüvitatakse krediidasutuse maksejõuetuse korral hoiustajate nõuded seaduses sätestatud ulatuses; vt Tagatisfondi seaduses § 37 jj.

institutsioonide vahel, samuti ELi tasandi koostoimes. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja õigusliku probleemi lahendamiseks on esitatud järgmised uurimisküsimused:

- 1) Kuidas on kehtivas õiguses reguleeritud pangandusõigust puudutav otsustuspädevus riikliku tsiviilkriisi raamistikus ning millised normatiivsed ebamäärasused sellest tulenevad?
- 2) Milliseid muudatusi toob riikliku tsiviilkriisi eelnõu pangandusõigust puudutava otsustuspädevuse regulatsiooni ning kas need muudatused kõrvaldavad kehtivas õiguses tuvastatud ebaselguse seoses finantssektoriga?
- 3) Kuidas on otsustuspädevuse jaotus lahendatud Soomes ja Lätis ning millised lahendused võimaldaksid pädevuspiire selgemalt määratleda?

Töö eesmärgist lähtuvalt on autor püstitanud ka kaks hüpoteesi. Esimeseks hüpoteesiks on, et kehtiv Eesti kriisihalduse ja finantsjärelevalve õigusraamistik ei võimalda finantssektoris riiklikus tsiviilkriisis üheselt kindlaks määrata otsustuspädevuse jaotust siseriiklike asutuste (Finantsinspeksioon, Eesti Pank, Vabariigi Valitsus) ja ELi institutsioonide (EKP ja SRB) vahel. Teiseks hüpoteesiks on, et kavandatav tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu suurendab küll formaalselt õigusselgust võrreldes kehtiva kriisiregulatsiooniga, kuid ei kõrvalda täielikult tsiviilkriisis tekkivaid ebamäärasusi seoses EKP ja SRB mandaadi kohaldamise ning siseriiklike otsustuspädevuste piiridega.

Seatud eesmärkide saavutamiseks on magistritöö jaotatud kolme peatükki. Esimeses peatükis kirjeldatakse hetkel kehtivat riiklikku tsiviilkriisi regulatsiooni ja analüüsitakse selle puudusi ja tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu. Esimeses peatükis on võrreldud Eesti, Soome ja Läti lahendusi finantssektori otsustuspädevuses. Teises peatükis analüüsitakse kehtivat riiklikku tsiviilkriisi regulatsiooni ja tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kooskõla ELi õigusega ning võrreldakse Eesti, Soome ja Läti lahendusi kriisiraamistike kooskõlastamiseks ELi õigusega. Kolmandas peatükis analüüsitakse kehtiva kriisiregulatsiooni mõju finantssektori asutuste otsustuspädevuse selgusele, kavandatava eelnõu mõju otsustuspädevuse selgusele ning võrreldakse Eesti, Soome ja Läti lahendusi. Magistritöös on pakutud välja, kuidas Eesti eelnõud muuta, et tagada institutsioonide otsustuspädevuse selgus ning kooskõla ELi õigusega.

Lähtudes magistritöö uurimisküsimustest, rakendatakse töös nii analüütilist kui ka võrdlevat uurimismeetodit. Analüütiline meetod hõlmab Eesti õigusaktide, ELi õiguse, õiguskirjanduse ning erinevate finantssektori institutsioonide praktika uurimist. Lisaks normatiivsele analüüsile

käsitleb töö ka finantssektori institutsioonide praktilist toimimist, et hinnata, kuidas kehtivat regulatsiooni tegelikkuses rakendatakse ning millised probleemid ilmnevad mitte üksnes õigustekstis, vaid ka otsustusprotsessis. Magistritöö eesmärkide saavutamiseks on autor rakendanud võrdlevat uurimismeetodit, et pakkuda välja lahendusi Eesti finantssektori otsustusõiguse reguleerimiseks. Võrdluseks on kasutatud Läti ja Soome seadusi, kuna tegemist on Eestiga sarnases julgeolekuolukorras tegutsevate ELi liikmesriikidega, mille finantssüsteemi ülesehitus ja õigusraamistik võimaldavad asjakohast võrdlevat analüüsi ning teha põhjendatud järeldusi selle kohta riiklikus tsiviilkriisis.

Magistritöö esmased allikad on Eesti õigusaktid, tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu¹⁰, selle seletuskiri ja lisad ning ELi õigusaktid (eelkõige ELTL, SSM ja SRM regulatsioonid). Täiendavateks allikateks on Euroopa Keskpanga arvamused, õiguskirjandus ning asjakohane kohtupraktika.

Teema aktuaalsus tuleneb eeskätt viimaste aastate kriisidest, mis on näidanud, et ka arenenud finantssüsteemid ei ole kriiside suhtes immuunsed ning finantssektori toimimise katkestused võivad kiiresti kanduda üle teistesse elutähtsatesse valdkondadesse. COVID-19 kriis, energiakriis ning geopoliitilised pinged on tõstatanud küsimuse riigi suutlikkusest tagada riiklikus tsiviilkriisis finantssüsteemi toimimine ning sellega seotud teenuste kättesaadavus. Lisaks on ELi tasandil toimunud finantsjärelevalve ja kriisilahenduse funktsioonide pädevuste koondumine suurendanud vajadust analüüsida riigisisese ja liidu tasandi otsustuspädevuste koostoimet. Eesti õiguses ei ole käesoleval ajal tsiviilkriisi mõiste ega finantssektori roll kriisiregulatsioonis terviklikult määratletud, mis võib kriisiolukorras põhjustada õigusselguse puudujääke ja pädevuskonflikte. Arvestades, et finantssektor täidab kriitilise infrastruktuuri funktsiooni ning selle toimimise häired võivad ohustada riigi toimimise aluseid, on finantssektori otsustuspädevuse selgus tsiviilkriisis nii õigusteoreetiliselt kui ka praktiliselt oluline uurimisobjekt.

Varasemalt ei ole käsitletud Eesti finantssektori otsustuspädevust tsiviilkriisi tingimustes ehk olukorras, kus finantsasutuste otsustuspädevus liigub väljapoole tavapärast raamistikku, kuid samas tuleb jätkata tavapäraste teenuste pakkumist ning kontrolli nende tegevuse üle. Sten

¹⁰ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu 668 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/679eece7-62b9-4817-a660-745e6642a8d9/tsiviilkriisi-ja-riigikaitse-seadus/> (26.04.2026).

Tikerpe magistritöös „Elutähtsa teenuse osutaja kohustused ja vastutus hädaolukorra seaduse alusel“¹¹ käsitleb küll kriisireguleerimise seisukohalt olulist elutähtsate teenuste raamistikku, kuid keskendub teenuseosutajate kohustustele ja vastutusele ega analüüsi finantssektori institutsionaalselt otsustuspädevust riiklikus tsiviilkriisis. Mari Kääriku magistritöö „Piiravate meetmete rakendamine tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu järgi“¹² käsitleb riigi sekkumisvolutusi ja põhiõiguste piiranguid kriisiolukorras, kuid ei analüüsi finantssektori kui eraldiseisva regulatsioonivaldkonna otsustuspädevuse jaotust ega selle suhestumist ELi pangandusõigusega. Seega puudub Eesti õigusteaduses käsitus, mis ühendaks finantssektori regulatsiooni, riikliku tsiviilkriisi juhtimise ning ELi tasandi pädevusjaotuse ühtseks analüütiliseks raamistikuks, mida käesolev töö eesmärgiks võtab.

Magistritöö on piiritletud finantssektori otsustuspädevuse jaotuse ning selle õigusselguse analüüsiga riiklikus tsiviilkriisis. Töö ei käsitlenud riigivastutuse küsimusi kriisimeetmete rakendamisel, mis jäävad edasise uurimise objektiks.

Magistritöö koostamisel on abivahendina kasutatud tehisintellekti rakendust OpenAI ChatGPT. Tehisintellekti kasutati eeskätt teema uurimisel, allikate otsimisel, mõtete ja ideede arendamisel ning tõlkimisel. Tehisintellektil oli toetav roll ning kõik töös esitatud analüüsid, seisukohad ja järeldused on autori enda koostatud.

Autor tänab magistritöö juhendajat Siim Tammerit igakülgse nõu, asjaliku juhendamise ning töö valmimiseks vajaminevate materjalide eest. Autor tänab magistritöö kaasjuhendajat Irene Kulli toetava nõu ja põhjaliku tagasiside eest, mis aitas kaasa töö sisulisele parendamisele.

Märksõnad: pangandusõigus, riiklik tsiviilkriis, finantssektor, otsustuspädevus, ELi õigus, Euroopa Keskpank.

¹¹ Tikerpe, S. *Elutähtsa teenuse osutaja kohustused ja vastutus hädaolukorra seaduse alusel*. Magistritöö. Juhendaja M. Paimre. Tartu: Tartu Ülikool [2018]. – <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/69a91e17-17db-4292-82ab-09228cb6bace/content> (20.04.2026).

¹² Käärik, M. *Piiravate meetmete rakendamine tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu järgi*. Magistritöö. Juhendaja A. Laurand. Tartu: Tartu Ülikool [2024]. – <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/3b898a3c-0543-4810-8bd1-006b53b81e44/content> (20.04.2026).

1. EESTI FINANTSSEKTORI TSIVIILKRIISI OTSUSTUSPÄDEVUSE REGULATIIVNE MÄÄRATLETAVUS

1.1. Finantssektorit puudutavad regulatiivsed piirangud tulenevalt tsiviilkriisis rakendavatest meetmetest

1.1.1. Finantssektori otsustuspädevus kehtivas õiguses riikliku tsiviilkriisi olukorras

Tsiviilkriisi mõiste¹³ kui selline ei ole kehtivas Eesti õiguses ühtselt määratletud, kuid selle sisustamisel lähtutakse hädaolukorra seaduse (edaspidi HOS)¹⁴ § 2 lõike 1 tähenduses hädaolukorra kontseptsioonist, mille kohaselt loetakse hädaolukorraks olukorda või sündmuste jada, sealhulgas elutähtsa teenuse katkemist, mis seab ohtu suure hulga inimeste elu või tervise, põhjustab märkimisväärset varalist või keskkonnakahju või tekitab ulatuslikke häireid elutähtsate teenuste toimimises. Sellise olukorra lahendamine eeldab mitme asutuse kiiret ja koordineeritud tegutsemist, tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning suurema hulga ressursside ja isikute kaasamist. Samuti ei ole välistatud, et ka muud kriisivaldkonnad, nt COVID-19 sarnane tervishoiukriis, avaldavad otsesest mõju finantssektori toimimisele ja stabiilsusele, mistõttu võib erinevate tsiviilkriiside mõju ulatuda ka finantssüsteemi terviklikkuse ja toimimisvõimeni. Sellest tulenevalt võib autori hinnangul ka finantssektori tõsine toimimishäire kvalifitseeruda riiklikuks tsiviilkriisiks HOS tähenduses, eeskätt olukorras, kus esineb maksesüsteemide ulatuslik katkestus, pangandussektori likviidsuskriis või finantstaristu vastu suunatud küberrünnak, mis ohustab finantsstabiilsust ja elutähtsate teenuste toimimist laiemalt.

¹³ Käesolevas töös kasutatakse läbivalt mõistet „riiklik tsiviilkriis“ analüütilise katusmõistena, mis tähistab riigisest kriisireguleerimise süsteemi tervikuna. Nimetatud mõiste hõlmab nii kehtivas õiguses sätestatud „hädaolukord“ kui ka kavandatavas tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõus kasutusele võetava mõiste „kriisiolukord“. Eelnõu kohaselt võetakse kriiside ühtse käsitlemise eesmärgil seniste mõistete, eelkõige hädaolukorra ja kõrgendatud kaitsevalmiduse asemel kasutusele koondmõiste „kriisiolukord“, mis ühendab tsiviil- ja riigikaitse kriisid ühtseks regulatiivseks raamistikuks. Kriisiolukorra kehtestab Vabariigi Valitsus olukorras, kus on vajalik lahendada suure mõjuga tsiviilkriisi või tagada riigikaitse ja põhiseaduslik kord. Terminoloogilise selguse huvides kasutatakse käesolevas töös kehtiva õiguse analüüsimisel mõistet „hädaolukord“ HOS-i tähenduses ning eelnõu käsitlemisel mõistet „kriisiolukord“ eelnõu tähenduses. Samas käsitletakse mõlemat kui riikliku tsiviilkriisi erinevaid normatiivseid avaldumisvorme. Selline lähenemine võimaldab tagada ühtaegu õigustehnilise täpsuse ja analüütilise sidususe ning vältida mõiste „kriis“ võimalikku segijamist finantssektori sisemiste kriisidega. Vt Eelnõu SE 668 seletuskiri lk 13.

¹⁴ Hädaolukorra seadus, RT I 03.03.2017, 1.

Selline käsitlus tõstatab küsimuse finantssektori rollist ja otsustuspädevuse normatiivsest kujunemisest riikliku tsiviilkriisi tingimustes. Siinkohal tuleb märkida, et kehtivat õiguskorda iseloomustab pädevusjaotuse teatav killustatus ning kriisijuhtimise korraldusliku ülesehituse piiratud üheselt määratletus. Haldusõiguslikust seisukohast viitab selline olukord pädevusnormide ebaselgusele, mis võib olla vastuolus õigusselguse põhimõttega, mille kohaselt peavad õigusnormid olema piisavalt selged ja arusaadavad, et võimaldada avaliku võimu organi käitumist ette näha, ning raskendada seeläbi haldusorganite tegevuse etteaimatavust kriisiolukorras.¹⁵ Eelnõu seletuskirja kohaselt on tsiviilkriiside ja riigikaitseliste kriiside regulatsioon kujunenud eraldiseisvate arenguloogikate alusel, mistõttu puudub terviklik ja integreeritud normatiivne raamistik, mis seoks finantssektori üheselt riikliku tsiviilkriisi juhtimise süsteemiga.¹⁶ Finantssektorit puudutavad normid paiknevad mitmes eraldiseisvas õigusaktis, sealhulgas HOS-is, Eesti Panga seaduses (edaspidi EPS)¹⁷, Finantsinspektsiooni seaduses (edaspidi FIS)¹⁸ ning finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduses (edaspidi FELS).¹⁹ Nimetatud õigusaktid lähtuvad valdavalt sektoripõhistest eesmärkidest ega ole integreeritud tsiviilkriisi üldisesse juhtimismudelisse. Seega ei ole finantssektorit puudutavate normide hajutatuse tõttu kujunenud ühtset ja terviklikku normatiivset käsitlust.

Hädaolukorra realiseerumisel lisandub eeltoodud finantssektori õigusaktidele HOS-ist tulenev sündmuspõhine juhtimismudel, mis muudab otsustuspädevuse kujunemise loogikat. HOS § 14 lõike 1 kohaselt määratakse iga konkreetse kriisi lahendamiseks juhtiv asutus, kellel on sama paragrahvi lõike 4¹ alusel õigus anda korraldusi teistele asutustele nende pädevuse piires. Siinkohal tuleb rõhutada, et HOS loogika kohaselt ei ole hädaolukorra lahendamine kollektiivne ega võrdselt jaotatud erinevate institutsioonide vahel, vaid tugineb hierarhiliselt struktureeritud juhtimismudelile, mille keskmes on konkreetse kriisi jaoks määratud juhtiv asutus. HOS seaduse kommentaaride kohaselt ei loo HOS iseseisvaid pädevusi, vaid sätestab mehhanismi, mille kaudu erinevate asutuste olemasolevad volitused koordineeritult realiseeruvad, keskendudes juhtiva asutuse rollile.²⁰ Kuigi asutuste formaalne pädevus säilib,

¹⁵ Ernits, M.; Ginter, C.; Laos, S.; Allikmets, M.; Tupay, P. K.; Värk, R.; Laurand, A. Eesti põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatusega seotud ootamatud küsimused. – *Riigiõiguse aastaraamat* 2022, lk 148–149.

¹⁶ Eelnõu 668 SE, lisa 4, lk 28.

¹⁷ Eesti Panga seadus, RT I 1993, 28, 498.

¹⁸ Finantsinspektsiooni seadus, RT I 2001, 48, 267.

¹⁹ Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus, RT I, 19.03.2015, 3.

²⁰ Siseministeerium. *Hädaolukorra seaduse käsiraamat*. Tallinn: Siseministeerium 2017, lk 55. – <https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2021-01/H%C3%A4daolukorra%20seaduse%20k%C3%A4siraamat.pdf> (20.04.2026).

kujuneb otsustuspädevuse tegelik ulatus hädaolukorras eeskätt juhtiva asutuse korraldusõiguse kaudu, seetõttu ei tulene finantssektorit puudutav otsustuspädevus riiklikus tsiviilkriisis üksnes eriseadustest, vaid realiseerub koostoimes hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse korraldusõigusega.

Hädaolukorra juhtimisel kuulub HOS §-ist 4 tulenevalt kriisireguleerimispoliitika kujundamise ja juhtimise kaudu keskne strateegiline otsustuspädevus Vabariigi Valitsusele. Valitsusel on HOS § 19-21 alusel pädevus eriolukorra väljakuulutamiseks ja lõpetamiseks ning hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse määramiseks. Seega kujundab Vabariigi Valitsus kriisijuhtimise üldise raamistiku ja määrab operatiivse juhtimistasandi, mistõttu on tal keskne strateegiline otsustuspädevus hädaolukorra juhtimisel. Selline ulatuslik pädevus eeldab haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS)²¹ § 4 lõike 2 vaatenurgast selgeid diskretsioonipiire ning otsustuspädevuse kasutamise kontrollitavust, kuna riiklikus tsiviilkriisis võib otsustuspädevuse koondumine täitevvõimu kätte koos otsustusprotsessi kiirusega vähendada nii õigusselgust kui ka tõhusat järelkontrolli, mis omakorda suurendab ülemäärase kaalutlusruumi kasutamise riski.

Tavaolukorras kujuneb finantssektori institutsioonide pädevusjaotus sektoripõhiste õigusaktide alusel. Finantssektori institutsioonidest teostab Finantsinspeksioon FIS § 2 lõike 1 kohaselt riiklikku finantsjärelevalvet, mille raames on tal õigus sekkuda järelevalve subjektide tegevusse üksnes seaduses sätestatud alustel. Samal ajal EPS § 2 lõikest 2 tulenevalt on Eesti Panga ülesanded muu hulgas finantssüsteemi stabiilsuse tagamisele kaasaaitamist, makrofinantsjärelevalve teostamist ning maksesüsteemide toimimise korraldamist ja järelevaatamist.

Hädaolukorra puhul tuleneb HOS § 36 lõikest 3, et Eesti Pank korraldab hädaolukorras elutähtsate teenuste toimepidevuse, milleks on makseteenused ja sularaharinglus. Eesti Panga roll riiklikus tsiviilkriisis on eeskätt sektoripõhine ning seotud elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisega ega laiene finantssektori kriisijuhtimise strateegilisele üldjuhtimisele. Finantsinspeksiooni roll hädaolukorras ei muutu ning jääb ka riiklikus tsiviilkriisis valdavalt järelevalve- ja riskihindamise tasandile. Tema otsustuspädevus on seotud üksnes järelevalvefunktsioonist tulenevate alustega ega laiene kriisijuhtimisele, kuna HOS ei anna

²¹ Haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354.

Finantsinspeksioonile tsiviilkriisi lahendamise kontekstis täiendavaid pädevusi ega käsitleda kriisijuhtimise süsteemis iseseisva otsustajana.

Oluline on välja tuua, et finantssektori otsustuspädevus riiklikus tsiviilkriisis ei kujune üksnes hädaolukorras tehtavate otsuste kaudu, vaid on olulisel määral kujundatud juba kriisiks valmistumise etapis. HOS § 9¹ lõike 3 alusel osalevad Eesti Pank ja Finantsinspeksioon üleriigilise riskianalüüsi koostamises, millel on sama paragrahvi lõike 6 kohaselt keskne roll hädaolukorra lahendamise plaanide ning teiste kriisivalmiduse alusdokumentide kujundamisel. Finantssektori konkreetsem tegevus hädaolukorras määratletakse omakorda elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüside ja plaanide kaudu, mille koostavad teenuse osutajad. Nimetatud plaanid esitatakse kinnitamiseks Eesti Pangale kui elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavale asutusele ning enne kinnitamist edastatakse need HOS § 40 lõike 4 alusel Finantsinspeksioonile arvamuse avaldamiseks. Finantssektori institutsioonide mõju otsustuspädevuse kujunemisele avaldub eeskätt kriisieelses etapis, kus määratletakse võimalikud riskistsenaariumid ning tegevusraamistikud, mille alusel hädaolukorras tegutsetakse. Hädaolukorras realiseeruv otsustuspädevus põhineb seega suurel määral eelnevalt kujundatud plaanidel, mitte finantssektori institutsioonide iseseisval otsustusõigusel kriisi ajal.

Eeltoodud finantssektori pädevusjaotus kirjeldab üksnes formaalset pädevusstruktuuri ega peegelda täielikult otsustuspädevuse tegelikku kujunemist riiklikus tsiviilkriisis. HOS § 14 lõike 1 kohaselt toimub hädaolukorra lahendamine sündmuspõhise juhtimismudeli alusel, mille raames määratakse iga konkreetse kriisi jaoks juhtiv asutus. Nimetatud asutusel on sama paragrahvi lõike 4¹ kohaselt õigus anda korraldusi teistele asutustele nende pädevuse piires. Sellest tulenevalt ei kujune finantssektorit puudutav otsustuspädevus hädaolukorras üksnes eriseadustest, vaid koondub olulisel määral hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse korraldusõiguse alla.

HOS § 1 lõige 4 sätestab nn ülesannete jäävuse põhimõtte, mille kohaselt asutuste pädevus ja volitused säilivad ka hädaolukorras, ei tähenda see otsustuspädevuse sisulist muutumatust. Nagu on rõhutatud hädaolukorra seaduse käsiraamatus, tähendab nimetatud põhimõte eelkõige seda, et asutuste valdkondlikud pädevused kehtivad ka hädaolukorras, kuid nende teostamine toimub muutunud juhtimistingimustes. Tegemist on seega üksnes formaalse pädevuse säilimisega, samas kui selle teostamine allutatakse HOS-ist tulenevale sündmuspõhisele ja

hierarhilisele juhtimismudelile. Hädaolukorras kujuneb seega otsustusahel, milles asutused säilitavad küll oma pädevuse, kuid nende iseseisev otsustusmandaat on piiratud ning realiseerub juhtiva asutuse korraldusõiguse raames.

1.1.2. Finantssektori piiratud otsustuspädevus kehtivas õiguses riikliku tsiviilkriisi korral

Kehtiva õiguse piirangud finantssektoris riikliku tsiviilkriisi korral

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskirja lisa 4²², on kaardistatud kehtiva õigusraamistiku peamised kitsaskohad. Järgnevalt avatakse seletuskirjas välja toodud kitsaskohtade ning autori enda poolt sõnastatud probleemide kaudu, milles finantssektori otsustuspädevuse süsteemi ebaselgus seisneb.

Esimene oluline puudus kehtivas riiklikus tsiviilkriisi õigusraamistikus seisneb selles, et puudub ühtne ja selge otsustuspädevuse süsteem. Probleemi tuum ei ole üksikutes normides, vaid üldises ülesehituses. Kriisideks valmistumine, nende lahendamine ja juhtimine on Eestis kujunenud eri valdkondades eraldi, mistõttu paikneb vastav raamistik mitmes seaduses. Kõnealused õigusaktid ei moodusta ühtset tervikut, vaid toimivad paralleelselt, ilma omavahelise seoseta.²³ Selle tulemusena ei ole üheselt arusaadav, milline asutus millises olukorras otsustab, kes vastutab ning kuidas otsustusprotsess riiklikus tsiviilkriisis tegelikult toimima peaks. Haldusõigusest tuleneva õigusselguse põhimõtte kohaselt kui õigusnormid ei ole üheselt mõistetavad, kandub otsustuspädevuse tegelik sisu seadusandjale normi kohaldajale, mis võib viia olukorrani, kus otsused kujunevad praktikas, mitte selge õigusliku raamistikuna.²⁴

Normide hajutatusele lisaks süvendab probleemi ka terminoloogiline ebaühtlus. Erinevates õigusaktides käsitletakse kriise ja nendega seotud olukordi erinevate mõistete ja loogikate alusel, mis raskendab ühtse arusaam kujunemist ning muudab õigusraamistiku rakendamise keeruliseks.²⁵ Praktikas tähendab see, et riiklikus tsiviilkriisis ei pruugi otsustajad lähtuda ühest selgest juhtimisloogikast, vaid peavad orienteeruma killustunud ja osaliselt kattuvates

²² Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu 668 SE seletuskiri, lisa 4.

²³ Eelnõu 668 SE lisa 4 lk 29.

²⁴ Lõhmus, U. Põhiseaduslik õigusselguse põhimõte. – *Õiguskeel* 2015/4, lk 2.

²⁵ Eelnõu 668 SE seletuskiri lk 25.

normides. Kehtiv raamistik ei loo selget ega terviklikku otsustussüsteemi, mistõttu on nii vastutus kui ka otsustusõigus riiklikus tsiviilkriisis hajus ja ebaselge.

Kriisiraamistiku normatiivse ülesehituse kõrval avalduvad otsustuspädevuse süsteemi kitsaskohad ka institutsionaalsel tasandil. Peamine probleem seisneb selles, et Finantsinspeksioonil puudub kehtiva õiguse kohaselt selge otsustus- ja juhtimispädevus hädaolukorra lahendamisel, mistõttu ei ole tema seisukohad hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse jaoks normatiivselt siduvad. Käesolevalt piirdub Finantsinspeksiooni roll HOS § 45 lõike 1 punkti 3 ja § 40 lõike 4 alusel peamiselt järelevalve teostamise ja eksperthinnangute andmisega, ilma et talle antaks hädaolukorra lahendamisel otsene juhtimis- või otsustuspädevus. Autor leiab, et selline lahendus tähendab, et finantssektorit puudutavad kriitilised otsused kujuneda ilma erialaspetsiifilise teadmise siduva arvestamiseta, mis suurendab valede otsuste tõenäosust ja võib ohustada finantsstabiilsust. Seda riski võimendab kriisijuhtimise käsitluses märgitud eripära, et ajasurve tingimustes kipuvad otsustusprotsessid tsentraliseeruma ning tavapärased arutelu- ja konsultatsioonimehhanismid taanduvad, mistõttu võivad otsused kujuneda piiratud informatsiooni ja ekspertiisi põhjal.²⁶ Lisaks muudab kriisijuhtimise käsitluse kohaselt asjaolu, et kriisis pärineb informatsioon sageli ajasurve tingimustes ning heterogeensetest allikatest pärineva vastuolulise informatsiooni tõttu muutub otsustamine keerukamaks ning otsuste tegemine tugineb sageli raskesti analüüsitavale teabele.²⁷ Sellistes tingimustes oleks igati asjakohane finantssektori institutsioonide kui erialase ekspertiisiga asutuste seisukohtade siduv arvestamine.

Kriisiraamistiku institutsionaalse tasandi puudus on otseselt seotud ka HOS § 14 sätestatud juhtimismudeliga, mis määratleb hädaolukorra juhtimise otsustusahela, mille kohaselt on otsustusõigus koondatud määratud juhtiva asutuse kätte, kellel on ulatuslik pädevus anda teistele asutustele siduvaid korraldusi. Selline tsentraliseeritud juhtimisstruktuur ei kohusta taaskord kriisijuhti arvestama Finantsinspeksiooni seisukohtadega ning sellest tulenevalt ei ole tagatud, et finantsvaldkonna eriteadmised otsuste tegemisel arvesse võetakse. Autori hinnangul

²⁶ Abbassi, N.; Triculescu, R.-M. The Crisis and Force Majeure Regulation through the Lens of Synchronization: Institutionalizing the EU Migration Crisis Response. – *European Politics and Society* 2026, 27(2), lk 274. –

<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/23745118.2025.2576701> (16.03.2026).

²⁷ Comes, T.; Adrot, A.; Rizza, C. Decision-making under uncertainty. – *Communicating Disaster Risk*, lk 404.

– https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/portals/0/Knowledge/ScienceforDRM/ch04/ch04_subch0402.pdf (16.03.2026).

võib see halvendada otsuste kvaliteeti ning ohustada nii finantsstabiilsust kui ka finantssektorit puudutavate otsuste sisulist kvaliteeti hädaolukorra lahendamisel.

Sama juhtimisstruktuuri ebaselgus avaldub ka Eesti Panga rolli määratlemisel hädaolukorra lahendamise korral. Kuigi Eesti Pank on HOS § 36 lõike 3 kohaselt määratud makseteenuste ja sularaharingluse elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajaks, tuleneb HOS §-de 37-40 süsteemsest tõlgendusest, et tema pädevus on suunatud eeskätt ettevalmistus-, koordineerimis- ja järelevalvefunktsioonidele, mitte kriisi operatiivsele juhtimisele. Kehtivast õiguskorrast ei tulene üheselt, millises ulatuses saab hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus Eesti Panga tegevust suunata. Samuti pole määratletud kuidas toimub keskpanga ja kriisijuhi vaheline pädevuste koordineerimine, arvestades Eesti Panga institutsionaalset sõltumatust, mis tuleneb nii riigisisises õiguses EPS §-st 3 kui ka ELi õiguses ELTL²⁸ artiklist 130. Eeltoodust tulenevalt võib järeldada, et Eesti Panga roll on küll funktsionaalselt määratletud elutähtsa teenuse toimepidevuse tagajana, kuid see pole piisavalt selgelt positsioneeritud hädaolukorra otsustuspädevuse süsteemis, eriti olukorra, kus kriisi lahendamine eeldab Eesti Pangalt selliste ülesannete täitmist, mis väljuvad HOS-is sõnaselgelt määratletud pädevusraamist või eeldavad ulatuslikumat sekkumist finantssüsteemi toimimisse.

Kehtiva õiguskorraga seonduva teise peamise probleemina tuleb esile tuua riikliku ja ELi tasandi pädevuste ning Eesti Panga sõltumatuse koordineerimisprobleem, mis võimendab otsustuspädevuse ebaselgust hädaolukorras. Autori hinnangul seisneb probleem eeskätt selles, et kehtiv õigusraamistik ei määratle, kuidas suhestuvad omavahel hädaolukorra juhtimine ja ELi tasandil teostatav finantssektori otsustuspädevus. Finantssektori otsustuspädevus ei kujune üksnes siseriiklikest normidest, vaid sõltub samaaegselt ka liidu tasandi institutsioonidest ja seega eeldab see nende tasandite vahelise pädevuse selget ja üheselt mõistetavat reguleerimist.

Kehtivas õiguses on keskpanga sõltumatus tagatud sellega, et Eesti Pank tegutseb EPS § 3 alusel muudest riigiasutustest sõltumatult ega allu täidesaatvale riigivõimule. ELTL artiklist 130 tuleneb põhimõte, mille kohaselt ei või keskpank oma aluslepingutest tulenevate ülesannete täitmisel taotleda ega vastu võtta juhiseid valitsuselt ega teistelt riigiorganitelt. Samal ajal tugineb hädaolukorra juhtimine HOS § 14 alusel kesksele juhtimismudelile, mille kohaselt määratakse hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus, kellel on ulatuslik koordineeriv

²⁸ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon ELT C 202, 7.6.2016.

roll ning õigus anda teistele avaliku võimu kandjatele siduvaid korraldusi nende pädevuse piires. Selliselt võib tekkida konflikt hädaolukorra lahendamise ja keskpanga institutsionaalse sõltumatuse vahel. Ühelt poolt on HOS § 36 lõike 3 kohaselt Eesti Pank kohustatud korraldama makseteenuse ja sularaharingluse toimepidevust ning täitma sellest tulenevaid ülesandeid hädaolukorra lahendamisel. Teisalt ei või ELi õiguse kohaselt keskpang oma aluslepingutest tulenevate ülesannete täitmisel võtta vastu juhiseid valitsuselt ega teistelt riigigorganitelt. Probleem tekib autori hinnangul olukorras, kus hädaolukorra tõhus ohjeldamine eeldaks Eesti Pangalt ulatuslikumat sekkumist või HOS-is sõnaselgelt määratletud pädevusest väljapoole jäävate ülesannete täitmist, milleks keskpangal on ainsana võimekus. Sellisel juhul võib riiklik kriisijuhtimine eeldada Eesti Panga tegevuse suunamist, kuid keskpanga sõltumatuse põhimõte piirab selliste juhiste andmist. Seetõttu ei seisne probleem üksnes kriisijuhtimise ja keskpanga sõltumatuse võimalikus vastuolus, vaid eelkõige olukorras, kus kriisi lahendamiseks vajalik võimekus on koondunud keskpanga kätte, kuid riiklikul tasandil puudub selge mehhanism selle suunamiseks. Sellises olukorras ei pruugi riiklikul kriisijuhil olla võimalik Eesti Panga tegevust sisuliselt suunata, isegi kui see on vajalik teiste elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamiseks. Selline mitmetasandiline kriisiraamistik võib kaasa tuua ajalisi viiteid ja koordineerimisraskusi. Hädaolukorra lahendamise üks keskseid eesmärke on aga just selliste tegevuste koordineerimine.

Kui eelnevalt käsitletud probleemid seonduvad peamiselt otsustuspädevuse ebaselguse ja selle mitmetasandilise jaotusega, kolmanda peamise puudusena kehtivas kriisiraamistikus tuleb esile tuua hädaolukorra reguleerimise süsteemi toimivuse ja disaini probleem, mis väljendub selle operatiivses ja struktuurses ebaoptimaalsuses. Teisisõnu ei ole olemasolev süsteem oma ülesehituselt optimeeritud kriisiolukordade efektiivseks lahendamiseks.

Esiteks tuleb märkida, et kehtiv kriisiraamistik on seletuskirja lisa 4 kohaselt kujundatud peamiselt rahuaja loogikast lähtudes ning keskendub tavapärasele järelevalve- ja haldustegevusele, mitte kriisiaegse toimimise operatiivsele juhtimisele.²⁹ Selline lähenemine eeldab, et süsteemi toimimine on häiritud ajutiselt ja piiratud ulatuses ning seda saab taastada olemasolevate järelevalve- ja haldusmehhanismide abil. Peamiselt avaldub see puudus Finantsinspektsiooni puhul, kuna tema pädevus on üles ehitatud pidevale turujärelevalvele ja normide järgimise kontrollile, mitte hädaolukorras vajalikele operatiivsetele otsustus- ja

²⁹ Eelnõu SE 668 SE seletuskiri lisa 4 lk 30.

sekkumismehhanismidele. Olukorras, kus finantssüsteemi toimimine võib halveneda kiiresti ja vajada kohest sekkumist, puuduvad Finantsinspeksioonil vahendid turuosaliste tegevuse suunamiseks või koordineerimiseks. Kehtiv raamistik ei võimalda tal liikuda järelevalve rollist juhtivasse rolli, mistõttu hädaolukord ei muuda tema funktsioone ja rolli. Eelnevalt käsitletud institutsionaalse ebaselguse probleem avaldub sarnasel kujul ka Eesti Panga pädevuse kujundamises, kus keskpangale ei ole ette nähtud piisavaid kriisiaegselt sekkumismehhanisme finantssüsteemi toimimisse kiireks ja paindlikuks sekkumiseks. Tema pädevus HOS § 36 lõike 3 ning §-de 37-40 kohaselt piirdub eeskätt elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamise, seire, analüüsi ning elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamise ja järelevalvega. Kuigi need teenused võivad hõlmata ka kiiret reageerimist, on need oma olemuselt pigem kaudsed ja protseduurilised ega võimalda üldjuhul kohest sekkumist turuosaliste tegevusse. Seetõttu eeldab kehtiv pädevusmudel pigem turu tavapärast toimimist ning ei toeta olukordi, kus finantssüsteemi stabiliseerimiseks on vaja vahetuid ja kohustuslikke meetmeid.

Süsteemi struktuure ebaoptimaalsus ka selles, et seletuskirja lisa 4 kohaselt on kehtiv kriisiraamistik üles ehitatud eeldusel, et kriise saab käsitleda üksikkriisidena, mistõttu ei arvesta see piisavalt mitmik kriiside ja sektoritevaheliste ristsõltuvustega. Finantssektori osas tähendab see, et finantssektori toimimine võib sõltuda otseselt teistest kriitilistest sektoritest, nagu side- ja energiataristu, kuid kehtiv regulatsioon ei taga nende sektorite tegevuse süsteemset ja prioriteetset koordineerimist finantssüsteemi toimimise tagamiseks. Seejuures tuleb seletuskirja lisast 4 tulenevalt rõhutada, et praktikas ei esine kriisid enamasti isoleeritult ühes valdkonnas, vaid kujunevad mitmetahulisteks ja omavahel põimunud sündmusteks, mis võivad tekkida samaaegselt või järjestikku ning vastastikku üksteist võimendada. Välistatud ei ole olukord, kus paralleelselt ilmnevad erineva iseloomuga kriisid, näiteks tervishoiualased, tehnoloogilised ja julgeolekuga seotud häired, mille lahendamine eeldab mitme valdkonna samaaegset ja koordineeritud tegevust.³⁰ Selline lähenemine võib omakorda viia olukorrani, kus finantssektori toimimine katkeb mitte tema enda sisemiste probleemide, vaid teiste sektorite häirete tõttu, ilma et oleks selge, milline asutus vastutab nende omavahelise sõltuvuse juhtimise eest.

Seletuskirja lisa 4 kohaselt ei näe HOS ette raamistikku samaaegselt esinevate mitmik kriiside käsitlemiseks. Kriisideks valmistatakse eraldi valdkondlike plaanide alusel, mis ei ole

³⁰ Eelnõu SE 668 Seletuskiri lisa 4 lk 28.

omavahel seotud ega loo ühtset juhtimisloogikat.³¹ Seetõttu puudub riiklikus tsiviilkriisis selge vastus küsimusele, kes juhib sektoritevahelist koordineerimist. Asutused tegutsevad paralleelselt, mis võib viia vastuoluliste korralduste, ressursside konflikti või otsuste tegemata jätmiseni. Probleemi süvendab asjaolu, et lisa 4 kohaselt koostatakse hädaolukordade lahendamiseks eraldiseisvad hädaolukorra plaanid, ilma et oleks määratletud nende koostoime.³² Selle tulemusena tekib otsustuspädevuse lünk olukorras, kus just keskne ja kiire koordineerimine on vältimatu. Kehtiv regulatsioon ei taga hädaolukorras ka ressursside paindlikku ümberjaotamist. Asutustel puudub selge õiguslik alus teenuste mahu vähendamiseks või prioriteetide muutmiseks enne, kui olukord on juba eskaleerunud eriolukorrani ning ressursse pole võimalik kiiresti ümber suunata sinna, kus neid kõige enam vaja on, mis võib omakorda põhjustada viivitusi ja süvendada kriisi.³³

Lõpuks tuleb rõhutada, et kehtiv raamistik ei taga hädaolukorras selget ja lühikest käsuahelat.³⁴ Otsustamine hajub erinevate asutuste vahel, mis toob kaasa viivitused ja koordineerimatuse. Seetõttu ei seisne finantssektori otsustuspädevuse probleem üksnes normatiivses killustatuses, vaid süsteemi ülesehituses, mis ei võimalda teha kiireid ja siduvaid otsuseid ega kohandada tegevust kiirest ümber vastavalt kriisi tegelikule kulgemisele. Reageerimine võib jääda aeglaseks või jäigaks, mis omakorda ohustab finantssektori toimimist kriitilises olukorras. Selline lahendus ei taga pädevuse selgust ega hea halduse põhimõttest tulenevat õigeaegset ja efektiivset otsustamist.

1.2. Kavandatava tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse regulatiivne lahendus finantssektori tsiviilkriisi otsustuspädevuse piiritlemise probleemile

Kavandatav tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu eesmärk on kõrvaldada finantssektori otsustuspädevuse puudused. Järgnevalt uuritakse, kas tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu pakub kehtiva õiguse tuvastatud puuduste ületamiseks sobivad lahendused. Autori seisukohad põhinevad läbivalt seletuskirjas avaldatud seisukohtade kriitilisel analüüsil.

³¹ Eelnõu SE 668 Seletuskiri lisa 4 lk 6.

³² Eelnõu SE 668 Seletuskiri lisa 4 lk 2, 28.

³³ Eelnõu SE 668 Seletuskiri lisa 4 lk 25.

³⁴ Eelnõu SE 668 seletuskiri lk 11.

Kavandatava eelnõu vastuvõtmise vajadus tuleneb muutunud julgeolekukeskkonnast ning kriisiregulatsiooni killustatusest, mis on kujunenud mitme paralleelselt kehtiva seaduse, peamiselt HOS-i, riigikaitseaduse³⁵ ja erakorralise seisukorra seaduse³⁶, koostoimes.³⁷ Eelnõu seletuskirja lisa 4 kohaselt ei taga selline ülesehitus ühtset juhtimisloogikat, vaid dubleerib pädevusi ja tekitab ebamäärasust otsustusahelas, eriti valdkondadeüleste kriiside puhul.³⁸ Eelnõu kohaselt lähtub kavandatav kriisiraamistik viimaste kriiside, sealhulgas COVID-19 kriisi ja Ukraina sõja õppetundidest, on suunatud kriiside käsitlemisele süsteemselt ning tagab selgema otsustuspädevuse ja toimivama juhtimisstruktuuri. Tsiviilkriisides, mis on üha enam mitmetasandilised ja valdkondadeülesed, ei toimi finantssektor isoleeritult, vaid sõltub teistest elutähtsatest teenustest, mistõttu on selge ja toimiv otsustuspädevus kriitilise tähtsusega.³⁹ Järgnevalt antakse ülevaade kavandatavatest seadusemuudatustest, mille abil hinnatakse kehtiva otsustuspädevuse süsteemi parandamise ulatust ja võimalikke puudujääke.

Eelmises alapeatükis tuvastati ühe peamise puudusena finantssektori otsustuspädevuse ebaselgus riikliku tsiviilkriisi olukorras, mis kehtivas õiguses avaldub hädaolukorra käsitlese raames ning tuleneb nii õigusliku raamistiku killustatusest kui ka institutsionaalse pädevusjaotuse ebapiisavast määratletusest. Eelnõu püüab seda puudust kõrvaldada, koondades kriise käsitlevad õigusaktid ühtsesse seadusesse⁴⁰, sidudes sealhulgas ka finantssektori otsustuspädevuse selgemalt riikliku kriisijuhtimise süsteemiga ning täpsustades finantssektori institutsioonide rollijaotus riiklikus tsiviilkriisis.

Eelnõu seletuskirja lisa 4 kohaselt koondatakse seni eraldi reguleeritud kriisiliigid (hädaolukord, eriolukord, erakorraline seisukord, sõjaseisukord ja kõrgendatud kaitsevalmidus) ning nende juhtimismehhanismid ühtsesse seadusesse. Sellega asendatakse kehtiv killustunud kriisiraamistik, kus kriisijuhtimine, elutähtsad teenused ja riigikaitseülesanded on käsitletud eraldi õigusaktides, ning luuakse ühtne seaduslik raamistiktsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu näol, mis võimaldab kujundada selgema ja sidusama juhtimisloogika. Ühtse lähenemise osana võetakse kasutusele koondmõiste

³⁵ Riigikaitseadus, RT I, 12.03.2015, 1.

³⁶ Erakorralise seisukorra seadus, RT I 1996, 8, 165.

³⁷ Riigikantselei. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu (infoleht). –

<https://riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/lai-riigikaitse/tsiviilkriisi-ja-riigikaitse-seadus> (25.04.2026).

³⁸ Eelnõu SE 668 seletuskiri lisa 4, lk 7.

³⁹ Eelnõu 668 SE seletuskiri lk 11.

⁴⁰ Eelnõu 668 SE seletuskiri, lk 12.

„kriisiolukord“, ühtlustatakse kriisideks valmistumise ja planeerimise alused ning luuakse selged alused suure mõjuga riiklike tsiviilkriiside lahendamiseks Vabariigi Valitsuse ja peaministri juhtimisel.⁴¹

Selgema struktuuri saavutamiseks viiakse eelnõus erinevate kriisiliikide juhtimiskorraldus ühtsetele alustele, sidudes seni eraldi reguleeritud kriisiliigid, juhtimispädevused ja elutähtsate teenuste toimepidevuse ühtseks otsustusahelaks. Kehtivas õiguses võib hädaolukorra juhtimine ja konkreetse teenuse toimimise eest vastutus paikneda erinevates asutustes, mistõttu ei ole selge, kes teeb lõplikud otsused. Eelnõu püüab seda vähendada, sidudes kriisi juhtimine tihedamalt vastava teenuse või valdkonna eest vastutava asutusega (nt Eesti Pank makseteenuste ja sularaharingluse toimepidevuse korraldajana), kes võib teatud juhtudel olla ka kriisi lahendamise eest vastutav asutus.⁴² Erinevalt kehtivast korrast, kus riikliku tsiviilkriisi üldjuhtimine on koondatud eriolukorra juhi pädevusse ning elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldajad juhivad riikliku tsiviilkriisi lahendamist oma valdkonna piires, toimub eelnõus vastutava asutuse määramine lähtuvalt konkreetsest kriisist või teenusest. Seeläbi seotakse kriisi juhtimine selgemalt vastava valdkonna pädeva asutusega, mitte ei tugine üksnes üldisele kesksele juhtimistasandile.

Õigusselgust suurendavad ka eelnõu § 73 ja § 74 sätted, millega määratletakse elutähtsad teenused ning nende toimepidevuse korraldajad. Eelnõu § 73 annab elutähtsate teenuste ammendava loetelu, võimaldades üheselt tuvastada kriitilise tähtsusega teenused, samas kui § 74 seob iga teenuse konkreetse vastutava korraldajaga, sealhulgas Eesti Panga finantssektori elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajana. Kehtivas õiguses on hädaolukorra juhtimisega seotud pädevused, elutähtsad teenused ning nende toimepidevuse korraldajad küll olemas, kuid nende omavaheline seos on kavandatavas eelnõus selgemini struktureeritud, mis suurendab õigusselgust otsustuspädevuse osas. Eelnõu ei kõrvalda normatiivset killustatust täielikult. Elutähtsate teenuste osutamise nõuded sätestatakse jätkuvalt ka eriseadustes ning nende täitmise üle tehakse järelevalvet vastavate eriregulatsioonide alusel nagu on eelnõu seletuskirjas selgitatud.⁴³ Autori hinnangul ei pruugi selline osaline killustatus iseenesest problemaatiline olla, kuna eri valdkondade spetsiifika tõttu võib olla põhjendatud, et detailsemad nõuded jäävad eriseadustesse. Oluline on seejuures, et eelnõu loob nende

⁴¹ Eelnõu SE 668 seletuskiri, lk 12.

⁴² Eelnõu SE 668 seletuskiri lk 102-103.

⁴³ Eelnõu SE 668 seletuskiri lk 340.

eriregulatsioonide kohale ühtsema ja sidusama juhtimisraamistiku, seega võib järeldada, et eelnõu ei taotle täielikku normatiivset koondamist ühte seadusesse, vaid juhtimisselguse parandamist, säilitades valdkondlik eripära.

Eelmises peatükis tuvastati institutsionaalse pädevusjaotuse probleemid, eeskätt Finantsinspektsiooni rolli nõrk seotuses hädaolukorra otsustusahelaga. Kehtiva õiguse kohaselt on HOS § 45 lõike 1 punkti 3 ja § 40 lõike 1 alusel Finantsinspektsiooni pädevus suunatud peamiselt finantsjärelevalve subjektidele üle järelevalve teostamisele ja eksperthinnangute andmisele. Eelnõu püüab nimetatud puudust leevendada, sidudes Finantsinspektsiooni selgemalt riikliku tsiviilkriisi raamistikuga. Eelnõu § 194 kohaselt täidab Finantsinspektsioon riiklikus tsiviilkriisis seadusest tulenevaid ülesandeid, luues selgema normatiivse aluse tegevuseks riiklikus tsiviilkriisis. Oluliseks arenguks on seejuures Finantsinspektsiooni rolli konkretiseerimine kriisimeetmete rakendajana. Eelnõu § 36 lõigete 1 ja 7 koostoimest tuleneb, et finantssektorit puudutavate meetmete sisu määrab Vabariigi Valitsus, samas kui Finantsinspektsioon tagab nende elluviimise. Eelnõu § 36 lõike 7 selgituste kohaselt on Finantsinspektsioonil ainumandaat Vabariigi Valitsuse korralduste rakendamiseks, kasutades selleks kõiki talle seadusega antud järelevalvevahendeid.⁴⁴ Selline lahendus võimaldab koondada meetmete rakendamise finantssektori spetsiifilist ekspertiisi omava asutuse kätte, mis võib autori hinnangul suurendada meetmete praktilist teostatavust ja tõhusust. Täiendavalt näeb eelnõu § 36 lõige 4 ette Finantsinspektsiooni ja Eesti Panga kaasamise Vabariigi Valitsuse otsuste tegemisse, luues võimaluse finantssektori eripärade arvestamiseks kriisimeetmete kujundamisel. Eelnõu kohaselt ei ole Finantsinspektsiooni arvamus Vabariigi Valitsusele siduv, mistõttu jääb lõplik otsustusõigus täielikult Vabariigi Valitsuse kätte.

Sama paragrahv võimaldab Finantsinspektsioonil rakendada kriisiolukorras ulatuslikke järelevalvemeetmeid, sealhulgas tehingupiiranguid, aruandlusnõudeid ja muid finantssektori toimimist mõjutavad meetmed. Eelnõu § 159 kohaselt säilitab Finantsinspektsioon ka kriisiolukorras oma põhifunktsiooni finantsjärelevalve teostajana, mis tagab järelevalve järjepidevuse ning võimaldab siduda tavapärase järelevalvetegevuse kriisimeetmete rakendamisega. Siinkohal tuleb arvestada ka ELi tasandi pädevusjaotuga, mille kohaselt süsteemselt oluliste krediitiasutuste järelevalve ja kriisilahendus kuuluvad EKP ja SRB

⁴⁴ Eelnõu SE 668 seletuskiri lk 122-123.

pädevusse. Finantsinspeksiooni pädevus riiklikus kriisijuhtimises piirdub eeskätt riigisiseste meetmete rakendamise ja finantssektori toimimise tagamisega, nagu eelnõus on ette nähtud, samas kui süsteemselt oluliste krediidiasutuste üle otsustamine toimub ELi tasandil.

Eelnõu leevendab kriisiolukorras otsustuspädevuse ebaselgust ka sellega, et koondab riikliku tsiviilkriisi juhtimise selgelt ühe eelnevalt määratud asutuse kätte, mis läheb kokku ka varasemalt toodud lahendusega. Eelnõu § 31 lõike 5 kohaselt määratakse konkreetse kriisi lahendamise eest vastutav asutus (nt ministeerium, Eesti Pank või elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja), kes juhib vastava kriisi lahendamist. Vastav asutus määratakse ette Vabariigi Valitsuse kriisiplaaniga eelnõu § 14 alusel, mis võimaldab vastutaval asutusel kriisiks eelnevalt valmistuda,⁴⁵ erinevalt kehtivast õigusest, kus HOS § 14 alusel on küll ette nähtud juhtiv asutus, kuid pole konkreetse valdkondliku vastutusega üheselt määratletud. Eelnõu § 36 kohaselt võib valitsus eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal kehtestada finantsjärelevalve subjektidele siduvaid meetmeid, sealhulgas usaldatavusnõudeid, tehingupiiranguid, aruandluskohustusi ning muid finantssektori toimimist otseselt mõjutavaid tingimusi.⁴⁶ Seega annab eelnõu kriisiolukorras täitevvõimule otsese ja ulatusliku võimaluse sekkuda finantssektori toimimisse.

Eelnõu § 186 kohaselt hõlmavad Eesti Panga püsivad kriisiolukorra ülesanded maksesüsteemide toimimise tagamist, sularaharinglust, välisreservide haldamist ning hinnastabiilsuse hoidmist. Varasemalt märgitu kohaselt määratakse eelnõu § 74 alusel Eesti Pank ka finantssektori elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajaks, vastutades makseteenuste ja sularaharingluse toimepidevuse eest. Oluliseks muudatuseks on, et Eesti Pank võib olla ka kriisiolukorra lahendamist juhtiv asutus, kuna seletuskirja kohaselt määratakse nt makseteenuse katkemise korral kriisiolukorra lahendamise eest vastutavaks asutuseks Eesti Pank.⁴⁷ Seega ei piirdu Eesti Panga roll enam üksnes ettevalmistuse ja koordineerimisega, vaid hõlmab ka otsest juhtimispädevust konkreetsetes finantssektori kriisiolukordades. Täiendavalt annab eelnõu Eesti Pangale õiguse määrata elutähtsa teenuse osutajad finantssektoris ning näeb § 80 alusel ette koostöö Finantsinspeksiooniga kriisijuhtimiseks vajaliku teabe vahetamisel.

⁴⁵ Eelnõu SE 668 seletuskiri lk 32.

⁴⁶ Eelnõu SE 668 seletuskiri lk 119-120.

⁴⁷ Eelnõu SE 668 seletuskiri lk 102-103.

Teise olulise puudusena kehtivas õiguskorras tuvastati finantssektori otsustuspädevuses riiklikus tsiviilkriisis riigisisese ja ELi tasandi pädevusjaotuse konflikt, mis puudutab eeskätt Eesti Panga rolli. Nimelt on finantssektori kriitilised funktsioonid jaotatud riigi ja ELi tasandi vahel. Näiteks kuuluvad pangandusjärelevalve ja kriisilahendus osaliselt EKP ja SRB pädevusse⁴⁸, mistõttu on finantssektori otsustuspädevus jaotatud riigi ja ELi vahel. Kuigi eelnevalt käsitletud lahendused parandavad otsustuspädevuse selgust õigusraamistikus, mõjutavad need paratamatult ka riigisisese ja ELi tasandi vahelist pädevusjaotust. Eelnõu püüab nimetatud probleemi leevendada eeskätt Eesti Panga rolli selgema ja süsteemsema määratlemise kaudu. Nagu eelnevalt analüüsitud, sätestab eelnõu § 186 Eesti Panga püsivad kriisiülesanded, jättes nende konkreetse täitmise viisi kriisiplaanide tasandile.⁴⁹

Kriisiolukorras on võimalik anda Eesti Pangale korraldusi, kuid need peavad seletuskirja kohaselt piirduma rangelt kriisi lahendamisega ega tohi sekkuda keskpanga põhifunktsioonidesse, eelkõige rahapoliitika ja finantsstabiilsuse tagamisse ELi õiguse tähenduses. Seega tegutseb Eesti Pank riiklikus tsiviilkriisis elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajana ja/või kriisi lahendamise eest vastutava asutusena, kuid seda oma seadusest tuleneva pädevuse piires. Eelnõu ei lahenda otseselt riigisisese ja ELi tasandi pädevuskonflikti. Eelnõu küll leevendab seda puudust, määratledes Eesti Panga rolli selgemalt ning sidudes selle paremini riigisisesse süsteemi, kuid ei loo mehhanismi olukordadeks, kus riigisisene kriisijuhtimine ja ELi tasandi otsused võivad omavahel kattuda või vastuollu minna.

Varasemalt tuvastatud kolmas suurem puudus kehtivas õiguses seisneb kriisiraamistiku ülesehituses, mis ei võimalda operatiivselt riiklikku tsiviilkriisi lahendada. Kehtiv regulatsioon eeldab kriiside lahendamist tavapäraste menetluslike vahenditega ning keskendub teenuste taastamisele, mis ei ole kiiresti eskaleeruvate ja mitmetasandiliste kriiside korral piisav. Eelnõu kehtestab selle ületamiseks püsivad kriisiülesanded ja seob need pädevate asutustega. Eelnõu §-s 186 määratletakse Eesti Pangale ülesanded, mis loovad aluse tema aktiivsemaks rolliks kriisiolukorras. Samuti koondab eelnõu kriisiliikide juhtimise ühtsesse raamistikku ning seob erinevad sektorid ühe otsustusahela alla. Kriisiplaanide killustatuse vähendamiseks nähakse eelnõus ette ühtne kriisiplaneerimise süsteem, mille keskseks instrumendiks kujuneb eelnõu § 14 ja § 31 lõike 5 koostoimel Vabariigi Valitsuse kriisiplaan ning selle alusel määratakse

⁴⁸ Tammer, S. Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb? – *Juridica* 2020/8, lk 605-607.

⁴⁹ Eelnõu 668 SE seletuskiri lk 362-363.

riiklikus tsiviilkriisis nii vastutavad asutused kui ka nende kriisiolukordade ülesanded. See võimaldab siduda kriisideks valmistumise ja nende operatiivse lahendamise ühtseks tervikuks, vähendades varasemat plaanide eraldatust ja koordineerimatust. Hajusa otsustamise ja ebaselge käsuliini vähendamiseks kehtestab eelnõu selgema juhtimisahela, kus kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus määratakse ette ning talle koondub vastutus konkreetse olukorra juhtimise eest. Selline lahendus vähendab paralleelset juhtimist, tugevdab otsustusahela selgust ning võimaldab kiiremat ja koordineeritumat reageerimist riiklikus tsiviilkriisis.

Eeltoodust tulenevalt järeldub, et eelnõu kujundab riikliku tsiviilkriisi juhtimise süsteemi ümber viisil, mis on paremini kooskõlas haldusõiguse üldpõhimõtetega. Esiteks tugevdab see õigusselguse ja õiguskindluse põhimõtet, koondades killustunud regulatsiooni ühtsesse raamistikku ning määratledes selgemalt nii pädevused kui ka otsustusahela. Teiseks toetab vastutava asutuse määramine ja selge juhtimisahela loomine hea halduse põhimõtet, eelkõige nõuet tagada tõhus ja kiire. Kolmandaks aitab pädevuste sidumine konkreetsete ülesannetega ning valdkondliku ekspertiisi kaasamine pädevuse põhimõtte järgimisele, kuna otsustusprotsessis on kaasatud erialane kompetents. Samas jääb ELi ja riigisisese tasandi vaheline pädevusjaotus endiselt osaliselt ebaselgeks ning kuigi eelnõu loob selgema riigisisese juhtimisraamistiku, ei ole võimalik ette hinnata selle toimimist tegelikus riiklikus kriisis, mistõttu jääb hinnang suuresti teoreetiliseks.

1.3. Eesti, Soome ja Läti finantssektori tsiviilkriisi otsustuspädevuse regulatiivsete lahenduste võrdlus

1.3.1. Eesti ja Soome võrdlus

Käesolevas alapeatükis võrreldakse Eesti kehtivat kriisiraamistikku Soome kriisiraamistikuga, eesmärgiga hinnata, kuidas erinevad regulatiivsed lahendused kujundavad finantssektori otsustuspädevust riiklikus tsiviilkriisis ning millised mudelid aitavad tõhusamalt vältida pädevuskonflikte ja tagada õigusselgus.

Soome tsiviilkriisi üldraamistiku loob Soome Vabariigi valmidusseadus (*Valmiuslaki* 1552/2011; ingliskeelne nimetus *Emergency Powers Act*, edaspidi valmidusseadus)⁵⁰, mis kujundab Soome õiguses nii kriisiolukorra definitsiooni kui ka riigisisese otsustuspädevuse struktuuri. Valmidusseaduse § 3 kohaselt käsitatakse hädaolukorda olukorrana, kus riiki või ühiskonna toimimist ohustab äärmiselt tõsine sündmus, nagu relvastatud rünnak, suurõnnetus, ulatuslik nakkushaiguse puhang või muu kriis, mis seab ohtu elanikkonna toimetuleku või rahvusliku majanduse alused. Hädaolukorraks loetakse ka olukordi, kus ühiskonna toimimiseks vältimatult vajalikud süsteemid, nt tervishoid, energia-, makse- või infotehnoloogilised teenused, on ulatuslikult häiritud või halvatud. Sama seaduse § 3 lõike 6 järgi loetakse hädaolukorraks ka olukorda, kus on tõsiselt ohustatud või häiritud oluliste makse- ja väärtpaberiteenuste toimimine. Soomes hõlmab hädaolukorra definitsioon finantssektori toimimist, kuna viide rahvusliku majanduse alustele ja makseteenuste kättesaadavusele hõlmab sisuliselt ka finantsturgude ja maksesüsteemide toimimist. Eesti kehtivas õigusraamistikus seevastu käsitletakse finantssektorit peamiselt HOS § 36 lõike 3 järgi elutähtsa teenuse kaudu, mitte kriisiraamistiku keskse elemendina. Seega Soome õiguses on finantssektori roll riiklikus tsiviilkriisis normatiivselt paremini määratletud, suurendades õigusselgust ning toetades selgemat pädevusjaotust riiklikus tsiviilkriisis.

Eriolukorra väljakuulutamise Soomes on poliitiline otsus, mille teeb valitsus koostöös presidendiga ning selle alusel antakse määrus erakorraliste volituste rakendamiseks. Vastavalt valmidusseaduse §-dele 6-9 tuleb see määrus viivitamata esitada parlamendile, kes otsustab selle kehtima jäämise, muutmise või kehtetuks tunnistamise. Soomes ei ole täitevvõimu erakorraline sekkumispädevus iseseisev, vaid sõltub seadusandliku võimu siduvast kontrollist, mis hõlmab nii eel- kui ka järelkontrolli mehhanisme. Kui määrust ei esitata parlamendile ühe nädala jooksul või parlament seda ei kinnita, kaotab see kehtivuse. Kriisiolukorras võib selline institutsioonidevaheline pädevuse ebaselgus viia otsustusprotsessi tõrgeteni, mida kinnitab ka Soome praktika olukorras, kus parlamendisise pädevusvaidlus põhiseaduskomisjoni ja suurkomisjoni⁵¹ vahel tekitas probleeme seadusandlikus protsessis.⁵² Valmidusseaduse § 6 lõikes 1 on ette nähtud, et valitsuse määrus erakorraliste volituste kasutuselevõtu kohta antakse

⁵⁰ Valmiuslaki (1552/2011) (Emergency Powers Act).

⁵¹ Soome parlamendi suurkomisjon kujundab riigi seisukohti Eli küsimustes ja tagab Soome huvide esindatuse Eli poliitikakujundamises. Vt https://kansalaisuusko.ee/et/the-finnish-parliament-eduskunta-structure-and-responsibilities/?utm_source=c.

⁵² Sulyok, M.; Sevaracz, L. Not Great, Not Terrible – EU Crisis Management and Constitutional Identity Regarding the COVID-19 Pandemic. – *International and Comparative Law Review* 2023, 23(2), lk 189. – <https://reference-global.com/download/article/10.2478/iclr-2023-0020.pdf> (03.04.2026).

kindlaksmääratud tähtjaks, ning see ei või ületada kuut kuud ja seega piirab ajaliselt täitevvõimu erakorraliste volituste kasutamist. Selline lahendus tähendab, et täitevvõimu sekkumine finantssektorisse toimub üksnes eelnevalt seaduses määratletud ja parlamendi kontrolli all olevate volituste alusel. Eesti õiguses kuulutab HOS § 20 alusel eriolukorra välja Vabariigi Valitsus ning otsustab selle lõpetamise HOS § 22 kohaselt, vastavalt sellele, kas eriolukorra väljakuulutamise aluseks olnud asjaolud on ära langenud või mitte. Samas on HOS § 19 lõike 1 kohaselt eriolukorra väljakuulutamine lubatud üksnes juhul, kui hädaolukorda ei ole võimalik lahendada tavapäraste meetmetega, mis toimib sisulise piiranguna täitevvõimu sekkumisele.

Soome tsiviilkriisi regulatsioonile on omane, et kriisivolitused on seaduse tasandil suhteliselt täpselt määratletud. Valmidusseaduse II osa 4. peatükk sätestab §-des 14-27 finantssektori suhtes konkreetseid erakorralised meetmed, mille rakendamiseks võib valitsus eriolukorras anda määrusi, sealhulgas kapitali- ja valuutatehingute piiramine, krediidiandmise reguleerimine ning makse- ja väärtpaberitehingute ajutine piiramine. Kuigi meetmete täpsem sisu määratletakse kindlaks valitsuse määrustega, tulenevad nende kohaldamise alused, eesmärgid ja piirid otseselt seadusest ning meetmete rakendamine toimub pädevate asutuste kaudu. Selline regulatsioon võimaldab kohtulikult kontrollida, kas konkreetne kriisimeede jääb seadusliku volituse piiridesse ning kas selle rakendamise eeldused on täidetud, piirates seeläbi täitevvõimu diskretsiooni.

Eesti kehtivas õiguses ei ole finantssektori suhtes eraldi detailseid kriisivolitusi seaduse tasandil ette nähtud, vaid kriisimeetmete rakendamine toimub üldise kriisireguleerimise raamistiku kaudu. HOS § 14 lõike 41 alusel võib hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus anda teistele asutustele või isikutele korraldusi haldusaktide andmiseks või toimingute tegemiseks, arvestades nende pädevust. Kriisimeetmete konkreetne sisu ei ole seaduses ammendavalt ette määratud, vaid kujuneb haldusotsuste kaudu. Elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavad asutused säilitavad oma seadusjärgsed ülesanded, näiteks Eesti Pank makseteenuse ja sularaharingluse toimepidevuse tagamisel HOS § 36 lg 3 alusel. Selline lahendus annab täitevvõimule ulatuslikuma diskretsiooni, kuid vähendab normitehnilist detailsust võrreldes Soome regulatsiooniga.

Soome kriisiregulatsiooni üks oluline süsteemne eripära seisneb selles, et seadus arvestab sõnaselgelt ELi õigusega ja EKP pädevusega. Valmidusseaduse § 27 kohaselt võib selliseid

kriisivolituste alusel antavaid määruseid, mis puudutavad EKPSi ülesandeid, anda üksnes erandlikel juhtudel, eelkõige siis, kui EKP ja Soome Pank ei ole võimelised oma ülesandeid eriolukorras täitma, ning enne määruse andmist⁵³ tuleb küsida EKP arvamust. See kinnitab riigisisel tasandil nii ELTL artiklis 130 sätestatud keskpanga sõltumatuse põhimõtet kui ka ELTL artikli 127 lõikest 4 tulenevat konsulteerimiskohustust ning piirab selgelt, millistel tingimustel võib riik kriisiolukorras keskpanga pädevusse sekkuda.

Eesti kehtivas õiguses ei sisalda HOS sõnaselget normi EKP pädevuse või ELi institutsioonidega konsulteerimise kohta hädaolukorras. Samas tuleb selline kohustus vahetult Euroopa Liidu õigusest.⁵⁴ HOS §-s 37 lõikes 1 avaldub see kaudselt pädevusjaotuse kaudu, kuna elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavad asutused tegutsevad oma seadusest tuleneva pädevuse piires ning peavad sealjuures järgima ka ELi õigusest tulenevaid kohustusi. Eesti kriisiraamistik ei ole normitehniliselt sama detailne kui Soome oma, vaid jätab ELi õiguse arvestamise suuremal määral üldiste õiguspõhimõtete ja praktika kujundada.

Soome mudelis laiendatakse riiklikus tsiviilkriisis finantssektori asutuste tegevusvõimalusi, säilitades samas nende otsustusõiguse. Valitsusele antud sekkumisvolitused tulenevad valmidusseaduse §-dest 17-26, kuid konkreetsete meetmete kohaldamise otsustavad Soome Pank ja Soome Finantsjärelevalveasutus ise oma seadusjärgse pädevuse alusel. Finantsjärelevalveasutuse ülesanded on määratletud Soome finantsjärelevalveseaduse (Laki Finanssivalvonnasta, 878/2008; ingliskeelne nimetus Act on the Financial Supervisory Authority, edaspidi finantsjärelevalveseadus)⁵⁵ §-s 1, mille kohaselt on Soome Panga eesmärk finantsturgude stabiilsuse ja usaldusväärsuse tagamine. Samal ajal säilib ka keskpanga institutsionaalne sõltumatus, mis tuleneb ELi õigusest (vt eespool ptk 1.2.), piirates täitevvõimu otsese sekkumise võimalusi keskpanga tegevusse ka riiklikus tsiviilkriisis.

Eesti kriisiraamistikus on seevastu otsustusõigus suuremas ulatuses koondatud Vabariigi Valitsuse kätte, kes määrab kriisimeetmete sisu ja ulatuse, samal ajal kui Finantsinspektsioon jätkab tavapärase järelevalvega ning Eesti Pank elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisega. Eesti mudelis koondub otsustusõigus täitevvõimu tasandile, mis suurendab küll otsustuskiirust,

⁵³ Nimetatud valitsuse määrus kujutab endast valmidusseaduse alusel antavat õigusakti, millega võetakse konkreetses kriisiolukorras kasutusele seaduses ette nähtud erakorralised volitused ning täpsustatakse nende kohaldumise ulatus, tingimused ja adressaadid. Vt valmidusseadus § 6 jj.

⁵⁴ Vt käesoleva magistritöö pt 2.1.

⁵⁵ Soome Laki Finanssivalvonnasta (878/2008) (Act on the Financial Supervisory Authority).

kuid kitsendab institutsioonide iseseisvat otsustusruumi ning muudab nende rolli funktsionaalselt sõltuvamaks valitsuse kaalutlusotsustest.

Soome ja Eesti riikliku tsiviilkriisi regulatsioonid erinevad eelkõige kriisivolituste normitehnilise kujunduse ja pädevusjaotuse poolest. Soome õiguses on kriisivolitused rangemalt määratletud ning nende teostamine on hajutatud erinevate institutsioonide vahel, kusjuures Soome Pank ja finantsjärelevalveasutus omavad oma seadusjärgse pädevuse piires ka iseseisvat otsustuspädevust meetmete kohaldamisel. Haldusõiguslikult tähendab see, et Soome mudelis on täitevvõimu tegevus seadusega täpsemalt ette määratud, mistõttu on haldusorganite diskretsioon kitsam ning õigusselgus ja etteaimatavus suuremad. Pädevuse jaotus erinevate institutsioonide vahel toetab ka võimude tasakaalu ning vähendab riski, et valitsus kujundab tsiviilkriisi meetmete sisu ülemäärase kaalutlusõiguse alusel. Eesti mudelis on seevastu täitevvõimu kaalutlusruum avaram ning meetmete konkreetne sisu kujuneb suuremal määral haldusotsuse käigus, mille tulemusel suureneb paindlikkus, kuid samal ajal kasvab ka risk õigusselguse vähenemiseks.

1.3.2. Eesti ja Läti võrdlus

Käesolevas alapeatükis võrreldakse Eesti kehtivat kriisiraamistikku Läti kriisiraamistikuga, eesmärgiga hinnata, kuidas erinevad regulatiivsed lahendused kujundavad finantssektori otsustuspädevust riiklikus tsiviilkriisis ning millised mudelid aitavad tõhusamalt vältida pädevuskonflikte ja tagada õigusselgus.

Läti tsiviilkriisi üldraamistiku loovad riiklik julgeolekuseadus (*Nacionālās drošības likums*; ingliskeelne nimetus *National Security Law*, edaspidi riiklik julgeolekuseadus)⁵⁶ ning tsiviilkaitse ja katastroofijuhtimise seaduse (*Civilās aizsardzības un katastrofas pārvaldīšanas likums*; ingliskeelne *Civil Protection and Disaster Management Law*, edaspidi tsiviilkaitse ja katastroofijuhtimise seadus)⁵⁷ Läti riikliku julgeolekuseaduse § 1 lõike 1 kohaselt on riiklik julgeolek seisund, mis saavutatakse riigi ja ühiskonna sihipäraste meetmete tulemusel ning milles on tagatud riigi iseseisvus, põhiseaduslik kord, territoriaalne terviklikkus ning ühiskonna stabiilsus ja areng. Sama seaduse § 3 lõige 2 määratleb riikliku julgeoleku ülesannetena riigi

⁵⁶ Nacionālās drošības likums (National Security Law), 14.12.2000.

⁵⁷ Civilās aizsardzības un katastrofu pārvaldīšanas likums (Civil Protection and Disaster Management Law), 05.05.2016.

kaitse, avaliku korra ja demokraatia arengu tagamise ning erinevate poliitikavaldkondade koordineeritud rakendamise. Nimetatud seadused ei kujunda finantssektorile eraldiseisvat kriisivolituste süsteemi, vaid käsitlevad finantssüsteemi kriitilise infrastruktuuri ja kriitiliste teenuste kaudu. Riikliku julgeolekuseaduse § 22.2 lõike 1 kohaselt hõlmab kriitiline infrastruktuur muu hulgas makse- ja väärtpaberiarveldussüsteeme. Sama seaduse § 22.3 lõikes 1 sätestatu kohaselt on kriitilisteks finantsteenusteks sularaha- ja sularahata maksed, mille toimepidevus tuleb tagada ka ohuolukorras. Eesti kehtivas õiguses käsitletakse finantssektorit samuti eeskätt elutähtsa teenuse kaudu, seega on Eesti ja Läti kehtiv lähenemine selle osas sarnane, keskenduses eelkõige finantsfunktsioonide toimepidevuse tagamisele.

Riikliku julgeolekuseaduse kohaselt on kriisiolukorra väljakuulutamine ja juhtimine eeskätt täitevvõimu pädevuses. Sama seaduse § 10 lõike 1 punkti 4 järgi on valitsusel õigus otsustada eriolukorra väljakuulutamine ning § 23 lõige 1 sätestab, et valitsus vastutab ohuolukordade lahendamise ja nende tagajärgede likvideerimise eest. Riikliku tsiviilkriisi juhtimine toimub riikliku julgeolekuseaduse §-des 23.1-23.3 sätestatud süsteemi kaudu, mille keskmes on peaministri juhitud kriisijuhtimisnõukogu.⁵⁸ Nõukogu ülesandeks on riigiasutuste tegevuse koordineerimine ning poliitiliste otsuste ühtne ja õigeaegne tagamine. See mehhanism ei loo eraldiseisvat juhtimisstruktuuri finantssektori üle ega muuda olemasolevat institutsionaalset pädevusjaotust. Seega on nii Läti kui Eesti riikliku tsiviilkriisi juhtimisel kasutusel täitevvõimukeskne mudel ning finantssektori jaoks ei ole loodud eraldiseisvat juhtimisstruktuuri, vaid see toimib üldise kriisireguleerimise raamistikus sarnaselt Lätile.

Läti õiguses puudub finantssektorispetsiifiline kriisivolituste süsteem, mis võimaldaks riigil riiklikus tsiviilkriisis otseselt sekkuda finantsturgude toimimisse. Riiklik julgeolekuseadus ei näe ette meetmeid nagu kapitali liikumise piiramine, krediiditegevuse reguleerimine või maksete peatamine riikliku kriisivolitusena. Finantssektori suhtes kehtivad kriisiolukorras peamiselt toimepidevuse tagamise kohustused. Riikliku julgeolekuseaduse § 22.3 lõige 2 kohustab krediidasutusi koostama ja rakendama tegevuse jätkamise plaane, mille täitmist kontrollib lõike 4 järgi Läti Pank.

⁵⁸ Nimetatud nõukogu on seaduse kohaselt valitsust nõustav ja koordineeriv organ, mille ülesandeks on riigiasutuste tegevuse koordineerimine ning kriisijuhtimise poliitiliste otsuste ettevalmistamine ja ühtlustamine. Vt Läti riikliku julgeolekuseaduse § 23.1-23.3.

Kõige olulisem erisus Eesti õigusega võrreldes tuleneb sellest, et finantssektori järelevalve ja regulatsioon on Lätis alates 1. jaanuarist 2023 koondatud Läti Panga pädevusse⁵⁹, mille tulemusel on varasem finantsjärelevalveasutuse funktsioon integreeritud keskpanka. Läti Panga eesmärk on Läti Panga seaduse §-st 3 tulenevalt hinnastabiilsuse tagamine, kuid lisaks osaleb ta ka EKPSi ülesannete täitmisel ning panustab finantssüsteemi stabiilsuse tagamisse. Finantssektor toimib Lätis EKPSi ja SSM-i raamistikus ning keskpanga institutsionaalne sõltumatus on tagatud Läti Panga seaduse (Latvijas Bankas likums; ingliskeelne *Law on Latvijas Banka*, edaspidi Läti Panga seadus)⁶⁰ § 13 alusel koostoimes ELTL artikliga 130, mille kohaselt ei või keskpank ega selle organid taotlema ega vastu võtta juhiseid valitsuselt ega teistelt asutustelt. Läti finantssektori järelevalvemudel on tsentraliseeritud, kuna makro- ja mikrojärelevalvepädevus on koondatud Läti Panga kätte. Kuigi Läti Panga seaduse §-d 6 ja 7 näevad ette koostöö valitsuse ja teiste asutustega, säilib Läti Panga otsustusautonoomia tema põhifunktsioonide teostamisel ja Läti Panga ja poliitilise võimu vahel puudub ka riiklikus tsiviilkriisis otsene alluvussuhe. Eestis seevastu on finantssektori järelevalve jagatud Eesti Panga, Finantsinspektsiooni ja Vabariigi Valitsuse vahel. HOS seda pädevusjaotust hädalukorras ei muuda.

Soome kriisiraamistikus finantssektori muutumatus riiklikus tsiviilkriisis on haldusõiguslikult kahetine. Ühelt poolt tagab see kõrge õigusselguse ja -kindluse, sest pädevusjaotus ei muutu, täitevvõimule ei teki täiendavat diskretsiooni ning välistatud on volituste kriisiaegne laiendamine ilma selge seadusliku aluseta. Teisalt on selle lahenduse praktiline mõju oluliselt piiravam, sest finantssektori otsustusõigus on koondatud Läti Panga kätte, mis tegutseb EKPSi raamistikus, ning Läti autonoomne otsustusruum pangandussektoris on riiklikus tsiviilkriisis sisuliselt puudulik. Olulised meetmed sõltuvad EKP tasandi otsustest, mille ajastus ja sisu ei pruugi vastata riigisisese kriisi vajadustele. Läti süsteem on õiguspärane ja selge, kuid riigi võime finantskriisi iseseisvalt ja kiiresti lahendada on oluliselt piiratud.

Nii Eesti kui Läti kehtivates süsteemides on finantssektor riiklikus tsiviilkriisis hõlmatud eeskätt toimepidevuse kaudu ning kummaski riigis puudub eraldiseisev finantssektorispetsiifiline kriisivolituste süsteem. Süsteemide keskne erinevus seisneb selles,

⁵⁹ Latvijas Banka, As of 1 January, the FCMC will be integrated into Latvijas Banka, pressiteade, 28.12.2022. Arvutivõrgus: <https://www.bank.lv/en/component/content/article/596-news-and-events/press-releases/16285-as-of-1-january-the-fcmc-will-be-integrated-into-latvijas-banka?utm>.

⁶⁰ Latvijas Bankas likums (Law on Latvijas Banka), 19.05.1992.

et Lätis on otsustuspädevus koondatud ühte asutusse ja Eestis on see hajutatud Vabariigi Valitsuse ja Eesti Panga vahel. Läti tsentraliseeritud mudeli peamine tugevus väljendub eeskätt selguses, mis vähendab tõlgendusruumi ja välistab pädevusvaidluste riski. Samuti toetab selline lahendus hea halduse põhimõtet, eelkõige menetlusökoonoomia ja tõhusa halduse seisukohast. Teisalt võib selline lahendus tekitada võimu kontsentratsiooni riski ja vähendada efektiivsust riigisisese ja ELi vahelistes otsustes, mille läbi võib kannatada otsuste sisuline kvaliteet ja mitmekesisus.

2. EUROOPA LIIDU PANGANDUSÕIGUSE MANDAADI ARVESTAMINE EESTI TSIVIILKRIISI REGULATSIOONIS

2.1. Euroopa Liidu õiguse kohaldumine kehtivas riiklikus tsiviilkriisis finantssektoris.

Käesoleva peatüki eesmärk on analüüsida, kuidas ELi pangandusõigusest tulenev pädevusjaotus ja EKP mandaat piiravad ja kujundavad riigisisest otsustuspädevust finantssektoris riikliku tsiviilkriisi tingimustes.

Finantssektori otsustuspädevuse jaotus riikliku tsiviilkriisi tingimustes ei ole võimalik käsitada üksnes riigisisese õiguse kontekstis, vaid see tuleb paigutada ELi õiguse raamistikku. ELi õiguse kohaldumise hindamisel riikliku tsiviilkriisi kontekstis tuleb lähtuda pädevuse teostamise põhimõtetest, mis on sätestatud ELTL-is. Euroopa Liidu õiguses tuleneb pädevuse põhimõttest, et liit saab tegutseda üksnes talle aluslepingutega antud volituste piires, ning õiguskirjanduses on märgitud, et ELTL artikli 5 lõigete 1 ja 2 järgi jääb ülejäänud pädevus liikmesriikidele.⁶¹ Finantssektori kontekstis on keskse tähtsusega ELTL artikkel 127, mille lõigete 5 ja 6 kohaselt aitab EKPS kaasa krediitdiasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve ning finantssüsteemi stabiilsusega seotud poliitika tõrgeteta teostamisele ning ELi nõukogu võib anda EKP-le spetsiifilisi ülesandeid krediitdiasutuste usaldatavusjärelevalve valdkonnas. Seega on oluline osa pangandusjärelevalvest ja finantsstabiilsuse tagamisest liikmesriikidelt liidu tasandile üle antud, mis tähendab, et finantssektori otsustuspädevus ei kuulu täielikult riigile ka riikliku tsiviilkriisi tingimustes ning tsiviilkriisi olemasolu ei mõjuta

⁶¹ Rosas, A. Euroopa Liidu õiguse esimese põhimõtte ja liikmesriikide põhiseadused. Tlk P. Luiga. – *Juridica* 2023/4–5, lk 50. –

https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=2021_riigi_iguse_aastaraamat_2021_euroopa_liidu_iguse_esimuse_p_him_te_ja_liikmesriikide_p_hiseaduse&pdf=1 (05.04.2026).

liidule üle antud pädevuste teostamist ega too neid tagasi liikmesriigi tasandile. Järelikult peab ka riikliku tsiviilkriisi olukorras riigisisene regulatsioon arvestama liidu tasandi pädevuse piiridega ning EKP mandaadiga.

Kehtivas Eesti kriisiraamistikus puudub normitehniliselt selge regulatsioon riigi ja ELi pädevuse vahekorra kohta hädaolukorras. HOS keskendub riigisisesele kriisijuhtimisele ning käsitleb §-s 41⁶ ELi tasandit üksnes koostöö- ja teavitamiskohustuste kaudu, jättes lahendamata küsimuse, kuidas toimida olukorras, kus ELi institutsioonid ei tegutse.

Eeltoodule täiendavalt tuleb arvestada ka ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõttega, mille kohaselt on liidu õigus liikmesriigi õiguse suhtes ülimuslik liidu pädevuse piires. See põhimõte tuleneb muu hulgas *Costa v ENEL* kohtuasjast⁶², milles Euroopa Kohus rõhutas, et liikmesriigid on aluslepingutega loonud iseseisva õigussüsteemi, mis on siduv nii liikmesriikidele kui ka liikmesriikide kodanikele ning mida liikmesriigid ei saa ühepoolsetl kõrvale jätta. Sama põhimõte leidis kinnitust ka *Simmenthal* kohtuasjas⁶³, mille kohaselt peab liikmesriigi kohus jätma kohaldamata igasuguse liidu õigusega vastuolus oleva riigisisese normi. Ülimuslikkuse põhimõte ei piirdu üksnes normikonfliktide lahendamisega, vaid tähendab ka seda, et liidu õiguse kohaldamine peab vastama Euroopa Kohtu praktikast tulenevatele üldpõhimõtetele, nagu proportsionaalsus, õiguskindlus ja õiguspärase ootuse kaitse, mis kujundavad liidu õiguse kohaldamise standardi ka kriisiolukordades nagu õiguskirjanduses on märgitud.⁶⁴

Ülimuslikkuse põhimõttele lisaks tuleb arvestada ka lojaalse koostöö põhimõttega, mis tuleneb ELTL artikli 4 lõikest 3. Lojaalse koostöö põhimõttest lähtuvalt peavad liikmesriigid võtma tarvitusele kõik asjakohased meetmed, et tagada liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmine ning hoiduma meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist. Eelnevale tuginedes ei kujuta riiklik tsiviilkriis endast erandit ELi õiguse kohaldamisele ega võimalda liikmesriigil liidu õigusest kõrvale kalduda. ELTL artikkel 347 võimaldab liikmesriikidel võtta erakorralisi meetmeid oma oluliste julgeolekuhuvide kaitseks teatud äärmuslikes olukordades nagu nt sõja või selle ohu korral, kuid see ei anna üldist õigust aluslepingutest kõrvale kalduda.

⁶² EKo 6/64, *Costa vs. ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66.

⁶³ EKo 106/77, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49, p 21, 24.

⁶⁴ Craig, P., lk 5.

ELTL artikkel 347 võimaldab seega üksnes piiratud ulatuses tegutsemist oma oluliste julgeolekuhvide kaitseks. Sellest saab järeldada, et riiklik tsiviilkriis ei anna liikmesriigile õigust piirata ega üle võtta EKP pädevust ning ka riikliku tsiviilkriisi korral peab riik järgima EKP-le aluslepingutega antud volitusi ning ei või neid riigisisese õiguse või kriisiregulatsiooni alusel ümber kujundada või asendada.

Finantssektori otsustuspädevuse jaotuse mõistmiseks ELi õiguse kontekstis on keskse tähtsusega pangandusliidu kaks põhikomponenti, milleks on ühtne järelevalvemehhanism (ingl *Single Supervisory Mechanism*, edaspidi SSM) ja ühtne kriisilahendusmehhanism (ingl *Single Resolution Mechanism*, edaspidi SRM), mis loodi vastusena 2008. aasta finantskriisis ilmnunud järelevalve killustatusele ja ebapiisavale kriisihaldusele. SSM-i raames teostatakse krediitiasutuste usaldatavusjärelevalvet EKP juhtimisel, eesmärgiga tagada ühtsed järelevalvestandardid kogu euroalal. SRM-i raames teostatakse krediitiasutuste kriisilahendust, mille keskseks otsustusorganiks on Kriisilahendusnõukogu (SRB), mille pädevus ei laiene riiklikule tsiviilkriisile kui tervikule, vaid kohaldub olukorras, kui krediitiasutus satub maksejõuetuse ohtu või muutub maksejõuetuks.⁶⁵ Need kaks mehhanismi määratlevad, kuidas on finantssektori üle teostatav järelevalve ja kriisilahendus korraldatud mitmetasandilises süsteemis ning milline on liikmesriigi roll riikliku tsiviilkriisi tingimustes.

SSM-i raamistikus on järelevalve jagatud mitmetasandiliselt nii, et EKP teostab otsest järelevalvet oluliste pankade üle ning kujundab üldised järelevalveotsused, samas kui riiklikud järelevalveasutused teostavad igapäevast järelevalvet vähem oluliste pankade üle EKP suuniste alusel. Lisaks võib EKP sekkuda ka makrotasandi finantsstabiilsuse meetmete kujundamisse, isegi juhul kui nende algatamine kuulub esmaselt riiklikele asutustele.⁶⁶ Sellise ülesehitusega ei kuulu finantssektori mikrojärelevalve enam täielikult riigi pädevusse, vaid on suures osas koondatud liidu tasandile. See kinnitab taaskord, et liikmesriik ei saa riikliku tsiviilkriisi olukorras võtta üle järelevalveotsuste tegemist EKP asemel ega asendada EKP pädevust riigisiseste meetmetega.

⁶⁵ SRB pädevusse kuulub maksejõuetute või maksejõuetuse ohus krediitiasutuste korrastatud kriisilahendus. Vt täpsemalt Siim Tammer. *Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb?* - *Juridica*, 2020, nr 8, lk 606.

⁶⁶ Kern, A. *European Banking Union: A Legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism*. 2015, lk 164, 173–174.

Oluline on rõhutada, et SRM ei reguleeri riiklikku tsiviilkriisi kui tervikut, vaid keskendub kitsalt krediidasutuste kriisilahendusele, st olukordadele, kus pank on maksejõuetu või tõenäoliselt maksejõuetuks muutumas. Kriisilahenduse eesmärk on tagada finantsstabiilsus ja vältida süsteemset mõju majandusele, kasutades selleks nt panga restruktureerimist või korrapärast likvideerimist. Kuigi SRM ei reguleeri riiklikku tsiviilkriisi tervikuna, on sellel otsene tähendus käesoleva töö kontekstis, kuna see piiritleb liikmesriigi pädevust olukorras, kus tsiviilkriis mõjutab krediidasutuste toimimist, välistades riigi võimaluse langetada pankade kriisilahendust puudutavaid otsuseid SRB asemel. Riiklikul tasandil rakendatakse SRB otsuseid riigisiseste asutuste kaudu, nt FELS-i alusel, mis tähendab, et liikmesriigi roll piirdub kriisilahendusmeetmete elluviimisega, mitte nende sisulise otsustamisega. Ka kavandatava eelnõu seletuskirjas on märgitud, et eelnõud ei kohaldata finantskriisidele, mis kuuluvad FELS-i kohaldamisalasse. Kuna pankade ja investeerimisühingute kriisilahendus on juba ulatuslikult reguleeritud FELS-i kaudu, välistab eelnõu nn tavapärase finantskriisi ennetamise ja lahendamise oma kohaldamisalast. Lisaks täiendab seda raamistikku direktiiv 2014/59/EL⁶⁷, mille artikli 1 kohaselt kehtestatakse ühtsed normid krediidasutuste taastamiseks ja kriisilahendamiseks ning artikli 3 alusel peavad liikmesriigid määrama kriisilahendusasutused, luues seeläbi aluse SRM-i toimimiseks liikmesriikide õiguses.

Käesoleva töö seisukohast tähendab see, et isegi juhul, kui riiklik tsiviilkriis mõjutab finantssektorit, ei laiene riigi tsiviilkriisi regulatsioon krediidasutuste kriisilahendusele ning vastav pädevus jääb jätkuvalt liidu tasandi raamistikku. SSM-i ja SRM-i raames on finantssektori keskne otsustuspädevus koondatud liidu tasandile, mistõttu liikmesriigi roll riiklikus tsiviilkriisis piirdub peamiselt finantssektorit kaudselt mõjutavate meetmete rakendamisega ning koostöös liidu institutsioonidega. Õiguskirjanduse kohaselt pöörati sellise süsteemi loomisel erilist tähelepanu EKP sõltumatuse ja vastutuse tasakaalule ning leiti, et järelevalvefunktsioon ei tohi seguneda EKP teiste ülesannetega.⁶⁸

Autori hinnangul on riikliku tsiviilkriisi olukorras finantssektori otsustuspädevuse osas probleemne asjaolu, et otsustuspädevus ja vastutus ei lange kokku. Ühelt poolt lasub riigil poliitiline vastutus ja kohustus kriisijuhtimise ning riigi toimimise tagamise eest, teisalt lasuvad

⁶⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/59/EL, 15. mai 2014, millega luuakse krediidasutuste ja investeerimisühingute finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse õigusraamistik. – ELT L 173.

⁶⁸ Kern, A., lk 169. –

https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:00000000-39e6-3af1-0000-00002dd0e403/Alexander_European_Banking_Union.pdf (03.04.2026).

finantssektori võtmeotsused liidu tasandi institutsioonide. Selline vastuolu avaldub eriti selgelt olukordades, kus riik peab reageerima kiiresti süsteemsele kriisile, kuid samal ajal tuleb arvestada EKP järelevalvepädevusega või SRB kriisilahendusotsustega. Õiguskirjanduses on leitud, et Euroopa Ülemkogu roll ELi otsustusprotsessis ei piirdu pelgalt täidesaatva funktsiooniga, vaid hõlmab ka poliitiliste suundade kujundamist ja normatiivset mõju. Samas puudub sellel institutsioonil klassikaline demokraatlik vastutusmehhanism ELi tasandil, mistõttu võib seda käsitada vastutuseta toimiva otsustuskeskusena.⁶⁹ Pädevuse ja vastutuse taolisel lahknemisel on mitmeid praktilisi ja õiguslikke tagajärgi. Esiteks võib see põhjustada otsustusviivitust, kuna riiklikus tsiviilkriisis tuleb kooskõlastada meetmeid erinevate tasandite vahel ning oodata liidu institutsioonide otsuseid või hinnanguid. Teiseks toob see kaasa vastutuse hajumise, mis võib suurendada riski poliitiliste ja institutsionaalsete konfliktide tekkeks riigi ja liidu tasandi vahel ja kolmandaks tekitab see õiguslikku ebaselgust, kuna piir riigi kriisimeetmete ja liidu pädevuste vahel ei ole tsiviilkriisi kontekstis alati selgelt määratletav.

Eesti kehtiv kriisiraamistik ei muuda ELi pangandusõigusest tulenevat pädevusjaotust, mille tagajärjel võib tekkida riiklikus tsiviilkriisis kriitilise tähtsusega olukord, kus riigi otsustusruum on piiratud, samas kui vastutus tsiviilkriisi lahendamise eest jääb riigile. Samas tuleb autori hinnangul arvestada, et sedalaadi pädevusjaotus on teadlikult hajutatud eesmärgiga tagada finantssüsteemi stabiilsus kogu liidu tasandil, vältides olukorda, kus üksikute liikmesriikide lühiajalised huvid võiksid kahjustada euroala kui terviku toimimist. Otsustusõiguse koondamine liidu tasandile võib olla põhjendatud vajadusega tagada ühtne ja süsteemne lähenemine finantsstabiilsusele, isegi kui see piirab üksikute liikmesriikide otsustusruumi riiklikus tsiviilkriisis. Õiguskirjanduses on rõhutatud, et EKP kui keskne institutsioon on paremas positsioonis süsteemi tervikuna hindama, kuna EKP suudab täita juhtivat rolli nii rahapoliitika kui ka finantsstabiilsuse tagamisel ning omada ülevaadet kogu süsteemist ja käsitleda finantssüsteemi tervikuna, samas kui riiklikud asutused keskenduvad üksikutele turuosalistele.⁷⁰

⁶⁹ Fabbrini, S. *Executive Power and Political Accountability: Assessing the European Union's Experience*. EU3D Research Paper No. 7. 2021, lk 14. –

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3859225 (27.04.2026).

⁷⁰ Lastra, R. M. *Central Bank Independence and Financial Stability*, lk 59. –

<https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/10/May/Fic/ref0318.pdf> (19.04.2026).

2.2. EKP ja SRB mandaadi kajastumise selgus Eesti tsiviilkriisi regulatsioonis

Eelmises alapeatükis analüüsiti finantssektori otsustuspädevuse jaotust ELi ja riigisisese tasandi vahel, keskendudes eeskätt EKP ja SRB rollile pangandusjärelevalves ja kriisilahenduses. Selline käsitus on vajalik hindamaks, millises ulatuses on Eesti otsustusruum riikliku tsiviilkriisi olukorras EL õigusega piiratud ning kas ja kuidas kajastub see piirang kavandatavas eelnõus. Sellega seoses on EKP oma arvamuses eelnõu kohta⁷¹ juhtinud tähelepanu, et eelnõus sisalduvad sätted ei pruugi olla kooskõlas ELi õigusega ulatuses, milles need võimaldaksid riigil kriisiolukorras sekkuda või täita ülesandeid, mis kuuluvad aluslepingute kohaselt EKP ainupädevusse.

Riikliku tsiviilkriisi regulatsiooni kooskõla ELi õigusega muutub problemaatiliseks eeskätt olukorras, kus riigisisene regulatsioon näeb ette võimaluse sekkuda valdkondadesse, mis kuuluvad liidu institutsioonide ainupädevusse. Eelnõu § 36 lõike 5 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kehtestada meetmeid valdkondades, kus pädevus kuulub liidu institutsioonidele, juhul kui need institutsioonid ei tegutse või ei saa riikliku tsiviilkriisi ajal oma ülesandeid täita. Eelnõu seletuskirja kohaselt sisustatakse mõisted „mittetegutsemine“ ja „võimetust tegutseda“ suhteliselt laialt, hõlmates muu hulgas olukordi, kus EKP või SRB faktiliselt ei tegutse, neil pole võimalik oma ülesandeid täita nt tehniliste vms takistuste tõttu ning ka olukorras, kus EKP ei ole esitanud arvamust riigi poolt määratud tähtjaks.⁷² Eelnõu näeb ette võimaluse, et EKP või SRB hilisema arvamuse esitamisel on Vabariigi Valitsusel võimalik oma otsustust vastavalt kohandada. Seega eelnõu kohaselt võib riiklikus tsiviilkriisis Vabariigi Valitsus iseseisvalt langetada otsuseid, mille üle otsustamine kuulub tegelikkuses EKP pädevusse. Selline lähenemine tõstatab küsimuse, kas liikmesriigil on üldse õigus hinnata liidu institutsiooni tegevusetust või võimetust tegutseda ning sellest tulenevalt võtta üle pädevus, mis aluslepingute kohaselt kuulub liidu tasandile.

EKP on oma arvamuses rõhutanud, et tema pädevused kehtivad kõikides olukordades, sealhulgas eriolukordades, ning liikmesriik ei saa EKP pädevusi ühepoolsetlalt piirata ega asendada. EKP selgitab ühtlasi, et liikmesriigil puudub pädevus hinnata iseseisvalt EKP võimet oma ülesandeid täita, eeskätt olukorras, kus EKP küll tegutseb, kuid ei ole reageerinud riigi

⁷¹ EKP arvamus CON/2025/18, p 2.6.

⁷² Eelnõu SE 668 seletuskiri lk 122-124.

määratud tähtjaks või kui esinevad tehnilised takistused, mis ei mõjuta EKP otsustusvõimet.⁷³ Õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et ELi ainupädevuse valdkondades on liikmesriikidel välistatud igasugune iseseisev normatiivne tegutsemine, isegi juhul kui see oleks ajaliselt liidu tegevusest ees ja toetaks selle eesmärke, kuna ainupädevuse olemusest tulenevalt kuulub õiguslik otsustusõigus täielikult liidule, et tagada õiguse ühtsus, vältida killustatust ning säilitada pädevuste jaotus.⁷⁴ Samas viitab õiguskirjandus teisalt ka sellele, et liidu institutsioonide tegevusetuse korral on ette nähtud tegevusetuse hagi kui vahend, mille abil saab liitu sundida oma pädevusi nõuetekohaselt teostama, mis omakorda näitab, et ka ainupädevuse raamistikus ei ole institutsioonide tegelik tegutsemine alati iseenesestmõistetav.⁷⁵ Eelnevale tuginedes ei ole määrav, kas riigisisene sekkumine on sisuliselt põhjendatud või suunatud liidu eesmärkide saavutamisele, vaid otsustavaks saab see, et ainupädevuse valdkonnas puudub liikmesriigil igasugune autonoomne otsustuspädevus, mistõttu ka ajutine või tingimuslik liidu institutsiooni asendamine ei ole põhimõtteliselt lubatud.

Arvesse tuleb ka võtta, et kõik riiklikud meetmed, mis sisuliselt asendavad EKP pädevusi, peavad olema rangelt kooskõlas ELTL artiklis 347 sätestatud tingimustega. Eelnõu § 36 lõige 5 võimaldab riigisisestel asutustel teatud tingimustel sekkuda finantsjärelevalve valdkonda paralleelselt EKP-ga, kuigi vastav regulatsioon kuulub olemuslikult EKP pädevusse. Õiguskirjanduses on täpsustatud, et ainupädevuse valdkondades välistatakse liikmesriikide meetmed juba *a priori* ning seda sõltumata liidu tegelikust tegevusest.⁷⁶ Selline regulatsioon loob olukorra, kus liikmesriik ja EL võivad samas valdkonnas paralleelselt otsuseid teha, mille kooskõla liidu õiguses sätestatud pädevusjaotusega on ebaselge ning mis võib kahjustada õigusselguse ja pädevuse selguse põhimõtet, kuna avaliku võimu teostamine peaks tuginema selgelt piiritletud ja üheselt määratletud pädevusjaotusele.

Järgnevalt tekib küsimus, kas eelnõu § 36 lõikes 5 ette nähtud sekkumist saab õigustada ELTL artikkel 347 alusel. Eelnõu käsitleb erandnormi ELTL artikkel 347 kui üldist sekkumisalust⁷⁷,

⁷³ EKP arvamus CON/2025/18, p 2.6.

⁷⁴ Craig, P.; de Búrca, G. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, lk 159–160. – <https://www.rgsl.edu.lv/data/pdf-files/5.-competence-categories-and-control.pdf> (19.04.2026).

⁷⁵ Augustyniak, M. Action for Failure to Act as a Legal Remedy: Control over EU Institutions. – *Kontrola i Audyt* 2025/1, lk 118. DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2025.1.33.

⁷⁶ Klamert, M. A Primer on Union Competences. – *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford: Oxford University Press 2014, lk 147.

⁷⁷ Eelnõu SE 668 seletuskiri lk 123.

mis ei ole EKP hinnangul lubatav, mistõttu tõusetub küsimus selle kooskõlast proportsionaalsuse, erandite kitsendava tõlgendamise ning *ultima ratio* põhimõtetega. EKP hinnangul ei saa ELTL artiklit 347 käsitada üldise riikliku tsiviilkriisi regulatsiooni alusena, vaid üksnes kitsalt kohaldatava erandina. Sellele tuginemine on lubatav ainult rangetel tingimustel nagu seda on tõlgendanud Euroopa Liidu Kohus.⁷⁸ EKP rõhutab et liikmesriik ei tohi kõnealust artiklit käsitada liikmesriigi pädevuse laiendusena ega kehtestada normistikku, mis sisuliselt „normaliseerib“ erandi kasutamise olukorras, kus tegemist peaks olema *ultima ratio* meetmetega. EKP hinnangul ei saa ELTL artiklit 347 käsitada üldise riikliku tsiviilkriisi regulatsiooni alusena, vaid üksnes kitsalt kohaldatava erandina.⁷⁹ Sama seisukohta on toetatud ka õiguskirjanduses, mille kohaselt seab ELTL artikkel 347 liikmesriigi sekkumisele selged sisulised ja menetluslikud piirid, mida võib jaotada kolmeks. Esiteks võivad liikmesriigid liidu õigusest kõrvale kalduda üksnes rangelt piiritletud erandlikes olukordades, teiseks kaasneb sellega kohustus konsulteerida teiste liikmesriikidega ühise lähenemise kujundamiseks ning kolmandaks alluvad sellised meetmed Euroopa Komisjoni kontrollile.⁸⁰ Vaatamata eeltoodud kriitikale on eelnõu seletuskirjas selgitatud, et kavandatav regulatsioon on kohaldatav üksnes erakorralistes olukordades (nt eri- või sõjaseisukord), kus finantsstabiilsuse kiire tagamine võib nõuda viivitamatut tegutsemist ning neid saab hiljem kohandada liidu institutsioonide seisukohtade põhjal.

Lisaks erandnormi kohaldamise piiridele tõusetub aga ka laiem küsimus liikmesriigi ja liidu vahelise koostöökohustuse järgimisest. EKP arvamus tõstatab eelnõu osas lisaks pädevusjaotuse küsimustele ka ELTL artiklist 4 lõikest 3 tuleneva lojaalse koostöö põhimõtte võimaliku rikkumise.⁸¹ Selle kohaselt peavad liikmesriigid hoiduma meetmetest, mis võivad ohustada liidu eesmärke, ning tegutsema kooskõlas liidu institutsioonidega. Eelnõu § 36 lõikes 5 sätestatu võimaldab aga riigil EKP või SRB viivituse korral ise otsuseid langetada, ilma et oleks tagatud nende institutsioonide tegelik kaasamine või seisukohtadega arvestamine. Antud teema käsituses leitakse, et lojaalse koostöö põhimõtte ei luba liikmesriigil tegutseda ühepoolset isegi olukorras, kus liidu institutsioonid ei ole tegutsenud või ei ole suutnud

⁷⁸ EKP arvamus CON/2025/18, p 2.10.

⁷⁹ EKP arvamus CON/2025/18, p 2.10.

⁸⁰ Koutrakos, P. The Notion of Necessity in the Law of the European Union. – *Netherlands Yearbook of International Law* 41, lk 10. –

<https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/4283/1/NYILNecessityFeb1.pdf> (21.04.2026).

⁸¹ EKP arvamus CON/2025/18, p 2.7.

seisukohta kujundada.⁸² Sellest tulenevalt ei saa autori hinnangul ELi õiguse kohaselt õigustada ka eelnõus ette nähtud lahendust, mille kohaselt võib riik EKP viivituse korral ise otsuseid langetada.

Eelnev käsitlus tõstatab küsimuse ka ELi institutsionaalse tasakaalu küsimuse kohta. Eelnõu annab Vabariigi Valitsusele võimaluse anda Eesti Pangale kriisiülesannete täitmisel korraldusi. ELTL artikkel 130 kohaselt peab keskpang olema sõltumatu ega tohi võtta vastu juhiseid liikmesriigi valitsuselt. Riigisisene õigus võib reguleerida keskpanga ülesandeid, kuid see ei tohi mõjutada EKPSi ülesannete täitmist ega seada kahtluse alla keskpanga sõltumatust.⁸³ Eelnõu ei täpsusta piisavalt, millises ulatuses on sellised korraldused Eesti Pangale lubatud, et see ei riivaks tema EL õigusest tulenevaid ülesandeid. Õiguskirjanduses on rõhutatud, et keskpanga sõltumatus ei ole iseenesestmõistetav, kuna keskpangad täidavad avaliku halduse ülesandeid ja võiksid seetõttu põhimõtteliselt kuuluda riigi juhtimissüsteemi. Nende eraldamine valitsuse kontrollist on siiski teadlik õiguslik valik, millega piiratakse riigi sekkumisvõimalusi rahapoliitikasse.⁸⁴ Seadusandja seisukohalt on mõistetav, et kriisiolukordade mitmekesisust ja dünaamikat ei ole võimalik ammendavalt ette näha ning regulatsioon peaks jätma teatud paindlikkuse, ei saa selline paindlikkus tulla ELi õiguses sätestatud institutsionaalsete põhimõtete arvelt. Sedalaadi määratlematus võib luua riski, et riik mõjutab kaudselt keskpanga otsuseid valdkondades, kus see peab tegutsema sõltumatult, mistõttu ei saa eelnõud pidada täielikult kooskõlas olevaks EL õiguses sätestatud sõltumatuse põhimõttega.

⁸² van Elsuwege, P. The Duty of Sincere Cooperation (Art. 4 (3) TEU) and Its Implications for the National Interest of EU Member States in the Field of External Relations, lk 6. – [https://hpops.tk.hu/uploads/files/UACES_Bilbao_PVE_\(2\).pdf](https://hpops.tk.hu/uploads/files/UACES_Bilbao_PVE_(2).pdf) (23.04.2026).

⁸³ EKP arvamus CON/2025/18, 2.13.

⁸⁴ Thiele, A. The Independence of the ECB: Justification, Limitations and Possible Threats. – *Journal of Self-Governance and Management Economics* 2018/6(1), lk 99. – <https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/f7a2d1c3e2d67f9c93f316a201fd66fe.pdf/4-Thiele.pdf> (22.04.2026).

2.3. EL pangandusõiguse mandaadi ja riigi otsustusõiguse tasakaalustamine võrdlevalt Eesti, Soome ja Läti õiguses

2.3.1. Eesti ja Soome võrdlus

Kuna Eesti kavandatav eelnõu võimaldab teatud tingimustel Vabariigi Valitsusel sekkuda kriisiolukorras liidu institutsioonide pädevusse, on töö eesmärgist tulenevalt asjakohane analüüsida, kuidas on teistes liikmesriikides lahendatud finantssektori otsustuspädevuse jaotus ELi raamistikus ning võrrelda seda Eesti eelnõu lähenemisega.

Soome kriisiraamistik kujutab endast Eesti kavandatava eelnõuga võrreldes rangemat mudelit, kuna Soome õigusraamistik ei püüa riiklikus tsiviilkriisis pädevusi ümber jaotada, vaid sätestab tingimused, mille korral riik võib erandlikult tegutseda valdkondades, mis tavapäraselt kuuluvad liidu tasandile. Soome kriisiraamistikus on valmidusseaduses ette nähtud, et riik võib rakendada finantssektorit puudutavaid erakorralisi meetmeid üksnes rangelt määratletud kriisiolukordades, milleks on nt relvastatud rünnak, tõsine majanduskriis või ulatuslik kataastroof.⁸⁵ Need olukorrad on seotud ELTL artikli 347 erandiga, mis lubab liikmesriikidel võtta meetmeid sõja, sõjaohu või tõsiste sisemiste korratuste korral. Samas on EKP rõhutanud, et seda erandit tuleb tõlgendada kitsendavalt ning pelgalt majanduslikud häired ei pruugi selle kohaldamist õigustada.⁸⁶ Eesti lahenduse osas on EKP hinnangul problemaatiline, et kavandatav eelnõu kaldub käsitlema seda erandit laiemalt, võimaldades sekkumist ka olukordades, kus pole selge, kas need vastavad artikli 347 kitsastele tingimustele. Seega on Soome mudel artikli 347 lähenemise osas formaalselt Eesti mudeliga sarnane, kuid sisuliselt piiravam, samas kui Eesti lähenemine on paindlikum, kuid õigusselguse seisukohast problemaatilisem.

Oluline erinevus Eesti ja Soome mudeli vahel ilmneb tingimustes, mille alusel riik võib liidu tasandi pädevusse sekkuda. Soome õiguse kohaselt on riiklik sekkumine lubatav üksnes juhul, kui nii EKP kui ka riiklik keskpank on objektiivselt võimetud oma ülesandeid täitma. See tuleneb valmidusseaduse §-st 27 ning Soome õiguse kohaselt tuleb enne meetmete kehtestamist küsida EKP arvamust ning sekkumine on lubatud üksnes EKP ja Soome Panga samaaegse

⁸⁵ EKP arvamus CON/2006/6, p 4.

⁸⁶ EKP arvamus CON/2006/6, p 13-14.

tegutsemisvõimetuse korral.⁸⁷ Eesti eelnõus luuakse võimalus riigile ise tegutseda, kui EKP õigeaegselt ei tegutse või pole suuteline tegutsema. Seejuures mõistete „mittetegutsemine“ ja „võimetus tegutseda“, sisustamine on jäetud riigisisesele hinnangule. Soome mudel välistab olukorra, kus riik võiks poliitilise hinnangu alusel EKP pädevusi asendada. Soome mudelis ei teki seega paralleelset otsustuspädevust, vaid riigi roll on tingimuslikult allutatud liidu tasandi institutsioonide tegelikule funktsioneerimisele.

Institutsioonide vahelise koostöö aspektist on Soome regulatsioon samuti rangem. Soome õiguse kohaselt on EKP-ga konsulteerimine enne finantssektorit puudutavate meetmete kehtestamist kohustuslik,⁸⁸ tulenedes lojaalse koostöö põhimõttest. See tähendab, et riiklikud meetmed peavad olema kooskõlas liidu eesmärkidega ning ei tohi kahjustada EKP pädevuse teostamist. EKP on selgitanud, et selline koostöö ei ole pelgalt formaalne, vaid peab tagama, et riiklikud meetmed ei kahjusta liidu eesmärke ega EKP pädevuste teostamist.⁸⁹ Eesti eelnõu näeb küll ette EKP kaasamise, kuid võimaldab tegutseda ka ilma EKP seisukohata, eelkõige olukorras, kus EKP ei ole esitanud arvamust riigi määratud tähtjaks, ei ole tegutsenud või ei ole riigi hinnangul võimeline tegutsema. EKP kaasamine pole eelnõu kohaselt seega absoluutne eeltingimus riiklike meetmete rakendamiseks. Soome mudelis on aga koostöö EKP-ga siduv menetluslik eeltingimus.

SRB osas on Eesti ja Soome mudelid sarnased, kuna pankade kriisilahendus kuulub ELi tasandile maksejõuetuse või selle ohu korral. Erinevus seisneb aga riigisisese sekkumise tingimustes, mida käesolevas alapeatükis on juba käsitletud. Eesti eelnõu lubab Vabariigi Valitsusel finantssektoris meetmeid rakendada ka olukorras, kus EKP või SRB ei tegutse, ei saa oma pädevust teostada või ei avalda seisukohta õigeaegselt. Soome mudelis saab ka SRB osas riik sekkuda üksnes juhul kui nii EKP kui Soome Pank on objektiivselt võimetud oma ülesandeid täitma.

Kokkuvõttes võib järeldada, et Soome mudel järgib Eesti kavandatava eelnõuga võrreldes ELi õiguse ülimuslikkuse ja lojaalse koostöö põhimõtet rangemalt. Soome lähenemine on selgem ja institutsionaalselt piiratum ning vähendab pädevuskonflikti riski, kuid Eesti mudel seevastu pakub suuremat paindlikkust ja operatiivset otsustusruumi, kuid teeb seda paraku õigusselguse

⁸⁷ EKP arvamus CON/2006/6, p 4-5.

⁸⁸ EKP arvamus CON/2006/6, p 10.

⁸⁹ EKP arvamus CON/2006/6, p 13.

ja ELi õigusega kooskõla arvelt. Autori hinnangul õigustab Eesti lähenemist vajadus kiireks sekkumiseks, sest finantssektoris võivad kriisid eskaleeruda tundide või päevadega, samas kui EKP või SRB otsustusprotsessid võivad viibida. Eesti eelnõu võimaldab Vabariigi Valitsusel kriisis ajutiselt tegutseda, et vältida finantssektoris häireid ja tagada põhiteenuste toimimine, seega võib selline lähenemine katta ajavahemiku kuni liidu tasandi sekkumiseni.

2.3.2. Eesti ja Läti võrdlus

Võrdluses Eesti ja Läti lähenemistele iseloomustab Läti mudelit rangem ja selgem pädevusjaotus, mille keskmes on liidu tasandi institutsioonide rolli muutumatuna säilitamine ka riiklikus tsiviilkriisis. Läti tsiviilkriisi regulatsioonis ei kujundata finantssektori otsustuspädevust riiklikus tsiviilkriisis ümber, vaid säilitatakse ELi õigusega eelnevalt määratud pädevusjaotus. See tuleneb otseselt Läti Panga seaduse §-dest 2 ja 13, mille kohaselt tegutseb Läti Pank EKPSi osana ning ei või võtta vastu juhiseid riigiorganitelt, mis vastab ka ELTL artiklis 130 sätestatud keskpanga sõltumatuse põhimõttele. Riikliku tsiviilkriisi olukorras ei teki Lätil autonoomset otsustuspädevust valdkondades, mis kuuluvad EKP või SRB pädevusse.

Läti regulatsiooni eripära seisneb selles, et finantssektori ülesanded on koondatud Läti Pangale (vt eespool ptk 1.3.2.), ning puudub eraldiseisev finantsjärelevalveasutus nagu Eestis. Selline lahendus tähendab, et on väiksem oht, et kriisiolukorras hakkavad riigisisised asutused oma pädevust ELi tasandi küsimustes erinevalt tõlgendama või laiendama. Selle tugevuseks on institutsionaalne selgus ja otsustusahela selgus, kuigi see võib samas vähendada Eesti mudeliga võrreldes paindlikkust, kus järelevalve on eraldi Finantsinspektsiooni ja Eesti Panga ülesandeks.

Läti riiklik julgeolekuseadus reguleerib kriisijuhtimist ja institutsioonidevahelist koordineerimist, kuid ei sisalda norme, mis võimaldaksid valitsusel sekkuda finantssektori pädevustesse. Läti Panga seaduse §-id 6 ja 41 piiritlevad riigi rolli nõuandva ja koordineeriva funktsiooniga, jättes siduva otsustuspädevuse ELi tasandile. Selline lahendus tagab, et riiklikus tsiviilkriisis ei teki paralleelset otsustuspädevust riigi ja ELi institutsioonide vahel, vaid säilib vertikaalne pädevusjaotus, kus riik toetab, kuid ei asenda EKP ega SRB otsuseid. Seda lähenemist illustreerib ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 806/2014 artiklite 18 ja 29 koosmõjust tulenev SRB pädevuse regulatsioon, mille kohaselt juhul, kui

krediidiasutus vastab resolutsioonimenetluse tingimustele, ei saa Läti riik otsustada selle restruktureerimise üle, vaid peab piirduma SRB otsuste rakendamisega. Selline lahendus tagab kooskõla EL õiguse ülimuslikkuse ja lojaalse koostöö põhimõttega, kuna riik ei kehtesta meetmeid, mis võiksid ohustada EL institutsioonide ülesannete täitmist.

Võrdluses Läti tsiviilkriisi raamistikuga ilmneb selge erinevus riikliku otsustuspädevuse ulatuses. Eesti eelnõu § 36 lõige 5 võimaldab valitsusel teatud tingimustel tegutseda ka valdkondades, mis kuuluvad EKP või SRB pädevusse, tuginedes hinnangule, et need institutsioonid ei tegutse või pole võimelised tegutsema. Läti mudel ei sisalda taolist mehhanismi ega ülesehitust ning ei loo seega riigile võimalust ELi tasandi pädevust asendada, mis vähendab pädevuskonflikti riski ning tagab suurema õigusselguse. Eesti eelnõu loob Vabariigi Valitsusele võimaluse tegutseda ajakriitilistes olukordades ka liidu tasandi pädevusvaldkondades, vähendades sõltuvust EKP ja SRB reageerimise kiirusest. Läti mudel seevastu välistab sellise sekkumise täielikult ning tagab kõrge õigusselguse ja kooskõlas ELi õigusega, kuid teeb seda riikliku reageerimisvõime arvelt. Praktilises olukorras tähendab see, et kui finantssektorit tabab kiiresti eskaleeruv kriis, on Eestil võimalik vähemalt ajutiselt sekkuda ja stabiliseerivaid meetmeid rakendada, samas kui Läti on sellises olukorras täielikult sõltuv EKP ja SRB otsustest. See muudab Läti mudeli riiklikus tsiviilkriisis jäigaks ja haavatavaks, sest riigil puudub igasugune võimalus iseseisvalt otsustada ka siis, kui probleem on vahetult siseriiklik ja ajakriitiline. Läti lahendus vähendab küll pädevuskonflikti riski, kuid võib praktikas viia otsustusviivitusteni ning olukorrani, kus riik kannab tagajärgi finantsstabiilsuse eest ilma reaalse otsustusvõimuta.

3. OTSUSTUSPÄDEVUSE SELGUS EESTI FINANTSJÄRELEVALVE ASUTUSTE VAHEL TSIVIILKRIISIS

3.1. Kehtiva regulatsiooni mõju Finantsinspeksiooni, Eesti Panga ja Vabariigi Valitsuse otsustuspädevuse selgusele

Käesolevas peatükis analüüsitakse kehtiva regulatsiooni mõju finantssektori kesksete institutsioonide otsustuspädevuse selgusele, et hinnata, kas riiklik tsiviilkriisi raamistik võimaldab kriisiolukorras tõhusat ja koordineeritud otsustamist.

Finantssektor ei ole kehtivas kriisiraamistikus lülitatud üldise kriisijuhtimise otsustusprotsessi, mistõttu võivad riiklikus tsiviilkriisis otsused viibida ja suurenda vigade risk finantsstabiilsust puudutavates küsimustes (vt käesoleva magistritöö p 1.1.2). Kui riiklikus tsiviilkriisis on vaja teha kiireid ja selgeid otsuseid, kuid finantssektor tegutseb oma sektoripõhiste normide alusel, võivad otsused viibida või olla omavahel vastuolus. Nt võib riik ulatusliku küberrünnaku korral soovida maksete kiiret taastamist ja piirangute leevendamist, samas kui finantsasutused võivad turvalisuse kaalutlustel tehinguid piirata või süsteeme ajutiselt sulgeda. Selline koordineerimatus tähendab, et teenused katkevad, maksed viibivad, ning see võib tsiviilkriisi omakorda süvendada ja laiendada selle mõju ka teistesse sektoritesse.

HOS § 4 kohaselt on riiklikus tsiviilkriisis selge poliitiline otsustuskese Vabariigi Valitsuse tasandil. Eriolukorra väljakuulutamisel koondub riikliku tsiviilkriisi juhtimine valitsuse määratud ministri kätte, kellel on õigus anda siduvaid korraldusi ka finantssektori asutustele (vt eespool ptk 1.1.1.) Selline tsentraliseeritud juhtimismudel võib tekitada probleeme pädevuse ja valdkondliku kompetentsi puuduse tõttu, kuna kriisijuht ei pruugi omada piisavat arusaama finantssektori keerukatest toimemehhanismidest. Antud korraldused võivad olla finantssüsteemi toimimisega vastuolus või tekitada ootamatuid kõrvalmõjusid, mis võib tingida olukorra, kus korraldusi ei ole võimalik rakendada või nende rakendamine tekitab täiendavaid häireid finantssüsteemi toimimises, kahjustades finantsstabiilsust.

Finantsinspeksioon tegutseb EPS § 4¹ lg 2 kohaselt finantsjärelevalve teostamisel autonoomse pädevuse alusel. Riiklikus tsiviilkriisis ei anta talle täiendavat rolli HOS-i mõttes, mistõttu jätkab Finantsinspeksioon ka riiklikus tsiviilkriisis oma tavapärasel järelevalvetegevust üksikute turuosaliste üle. Finantsinspeksiooni roll piirdub riiklikus tsiviilkriisis jätkuvalt üksikute turuosaliste järelevalvega, ehkki probleemid on süsteemsed. Selliselt ei pruugi finantssektori kriitiline info õigeaegselt jõuda keskse kriisijuhtimiseni ega mõjutada olulisi otsuseid. Finantsinspeksioon võib oma eraldiseisvast tegevusest lähtudes nõuda pankadelt suurenenud riskide tõttu konservatiivsemat käitumist, samas kui riigi eesmärk on tagada ettevõtete maksevõime ja maksete jätkumine. Tulemuseks on olukord, kus finantssektori võtmeotsused tehakse kriitilisel hetkel riigi kriisijuhtimisest eraldi, mis võib otseselt takistada kriisimeetmete realiseerumist ja suurendada finantssüsteemi destabiliseerimise riski.

Eesti Pank tegutseb EPS § 3 lg 1 kohaselt teistest riigiasutustest sõltumatult ega allu Vabariigi Valitsusele. HOS § 36 lg 3 kohaselt on maksesüsteemide ja sularaharingluse toimepidevus

käsitatav elutähtsa teenusena, mille tagamine kuulub Eesti Panga vastutusalasse. Sellele lisaks on Eesti Panga otsustusruum osaliselt määratud kindlaks ELi tasandil.⁹⁰ Eesti Pank ei allu kriisijuhtimise ahelale ega täida laiemat rolli riiklikus kriisijuhtimises, vaid tegutseb oma seadusest tulenevate ülesannete piires. Finantsinspeksiooniga sarnaselt on Eesti Pangal finantssektori toimimise seisukohalt keskne pädevus, kuid tal pole rolli selle suunamisel vastavalt riigi kriisistrateegiale. Tulemuseks võib olla olukord, kus süsteemi toimepidevus on küll tagatud, kuid finantssektor ei toeta aktiivselt kriisi lahendamist, mis vähendab meetmete tõhusust ja suurendab finantsstabiilsuse riske.

Kehtiva kriisiraamistiku täiendav keerukus tuleneb sellest, et finantssektori regulatsioon põhineb suures osas ELi õigusel, samas kui HOS reguleerib riigisisest tsiviilkriisi ning ei sätesta selgesõnaliselt nende tasandite koostoime mehhanisme. Selliselt otsustamine võib otsustusprotsessi aeglustada, kuna osa finantssektori võtmeotsuseid tehakse ELi tasandil ega allu riigisisesele kriisijuhile. Riigi kriisimeetmed võivad olla vastuolus ELi õigusest tulenevate nõuetega, mistõttu nende rakendamine võib taaskord viibida või muutuda õiguslikult küsitavaks. Lisaks hajub vastutus, sest riik vastutab kriisi lahendamise eest, kuid ei kontrolli täielikult finantssektori võtmeinstrumente.

Eeltoodust tulenevalt avaldub kehtiva regulatsiooni mõju eeskätt otsustuspädevuse killustatuses ja koordineerimismehhanismide puudulikkuses, mis takistab finantssektoris kiiret ja ühtset reageerimist riiklikus tsiviilkriisis. Pädevuste formaalne jaotus küll eksisteerib, kuid puudub toimiv mehhanism nende sisuliseks koostoimeks, mistõttu võivad kriitilised otsused viibida või kujuneda vastuoluliseks. See omakorda suurendab finantsstabiilsuse riske ning vähendab riigi suutlikkust kasutada finantssektorit kriisi lahendamise toetava instrumendina. Seega ei taga kehtiv regulatsioon finantssektoris riiklikus tsiviilkriisis piisavat õigusselgust ega tõhusat institutsionaalset koordineeritust.

3.2. Kavandatava regulatsiooni mõju otsustuspädevuse jaotusele tsiviilkriisis

Käesolev alapeatükk keskendub sellele, millist mõju avaldab kavandatav eelnõu finantssektori otsustuspädevuse jaotusele riiklikus tsiviilkriisis ning kuidas see muudab finantssektori pädevusjaotust.

⁹⁰ ELTL art 127.

Eelnõu tulemusel muutub finantssektori otsustuspädevuse jaotus selgemalt struktureerituks, koondades kriisiolukorras konkreetsete finantsinstrumentide kasutamise õigused Vabariigi Valitsuse tasandile ning määratledes täpsemalt täitevvõimu rolli finantssektoris sekkumisel. Eelnõu § 36 kehtestab Vabariigi Valitsus finantsinstrumendid, mida Vabariigi Valitsus saab riiklikus tsiviilkriisis rakendada. See tähendab, et eelnõu määratleb varasemast täpsemalt need olukorrad ja meetmed, mille kaudu valitsus võib finantssektori toimimisse sekkuda. Kuigi esmapilgul võib see viidata otsustuspädevuse koondumisele valitsuse kätte, tuleb arvestada, et kehtivas õiguses ei ole selline sekkumispädevus finantssektori kontekstis selgelt ja ammendavalt reguleeritud. Seetõttu eelnõu niivõrd ei suurenda valitsuse otsustusõigust, kuivõrd täpsustab ja piiritleb seda, sidudes sekkumise konkreetsete instrumentide ning finantsstabiilsust ohustava riikliku tsiviilkriisi olemasoluga ning seob nende instrumentide kasutamise tingimuseks mõõdukuse, vajalikkuse ja asjakohases olukorras sobivusega.⁹¹ Selline lähenemine suurendab õigusselgust selle osas, millal ja milliste meetmetega võib täitevvõim finantssektoris sekkuda. Eelnõu mõju otsustuspädevuse jaotusele seisneb seega eelkõige pädevuste selgemas struktureerimises. Eelnõu kohaselt antakse Finantsinspeksioonile Vabariigi Valitsusega tihedalt seotult konkreetsed ülesanded kriisimeetmete rakendamisel. Selline lahendus võib ühelt poolt parandada kriisijuhtimise selgust ja koordineeritust, kuna otsustuspädevus ja vastutus on üheselt määratletud. Teisalt tähendab see, et finantssektori erialaste asutuste roll sisuliste otsuste tegemisel jääb piiratumaks, nihkudes suuremas osas rakendamise ja nõustamise tasandile.

Finantsinspeksiooni roll muutub eelnõu tulemusel sisuliselt, liikudes sõltumatust järelevalveasutusest osaliselt täidesaatva funktsiooni suunas. Eelnõu § 194 kohaselt laieneb Finantsinspeksiooni roll kriisiolukorras järelevalve teostamiselt ka Vabariigi Valitsuse otsuste ettevalmistamises osalemisele ning nende elluviimise tagamisele. Finantsinspeksiooni pädevus laieneb kriisihalduslike ülesannete suunas, kuid finantssektori toimimist puudutavad põhimõttelised otsused tehakse endiselt valitsuse tasandil. Finantsinspeksioonile jääb seejuures keskne roll nende otsuste õiguslikul rakendamisel ning nende kooskõla tagamisel ELi õigusega.⁹²

⁹¹ Eelnõu SE 668 seletuskiri lk 117.

⁹² Eelnõu 668 SE seletuskiri lk 374.

Eelnõu § 11 lõike 3 kohaselt osaleb Finantsinspeksioon koostöös Eesti Pangaga lisaks riiklike riskianalüüside koostamises, panustades finantssektori süsteemsete riskide ja haavatavuste hindamisse, ning on eelnõu § 15 lõigete 5 ja 6 järgi kaasatud kriisiplaanide ettevalmistamisse, mis käsitlevad finantssektori toimepidevuse tagamist riiklikus tsiviilkriisis. Autori hinnangul võib selline Finantsinspeksiooni rolli laienemine ühelt poolt toetada kiiremat ja paremini koordineeritud otsustusprotsessi riiklikus tsiviilkriisis. Teisalt tõstatab see küsimuse järelevalve sõltumatuse ning erialase ekspertiisi kaalu kohta olukorras, kus Finantsinspeksioon täidab suuremal määral täidesaatvat rolli. Kui eelnõu järgi on riiklikus tsiviilkriisis otsustusõigus valdavalt valitsuse tasandil, võib Finantsinspeksiooni iseseisev kaalutlusruum väheneda, mis võib omakorda mõjutada järelevalve tajutavat sõltumatust ning turuosaliste usaldust järelevalveasutuse vastu, mis on finantssüsteemi stabiilsuse seisukohalt oluline tegur.

Eelnõu kohaselt laieneb kehtiva kriisiraamistikuga võrreldes ka Eesti Panga roll. Lisaks tavapärastele keskpanga funktsioonidele, nagu rahapoliitika elluviimine ja maksesüsteemide toimimise tagamine, antakse Eesti Pangale ulatuslikumad kriisijuhtimise ülesanded. Nende hulka kuuluvad näiteks kriisiplaanide koostamine, riskianalüüsides osalemine ning elutähtsate finantsteenuste toimepidevuse tagamine.⁹³ Eriti oluline on Eesti Panga roll maksesüsteemide ja sularaharingluse toimepidevuse tagamisel, sealhulgas võimalike tehniliste lahenduste arendamisel.⁹⁴ Kuigi need ülesanded ei ole olemuslikult uued ning tulenevad juba kehtivast õigusest ja keskpanga funktsioonidest, täpsustab ja süstematiseerib eelnõu neid riikliku tsiviilkriisi kontekstis, andes Eesti Pangale selgema ja ulatuslikuma rolli nende ülesannete täitmisel kriisijuhtimise raamistikus. Eelnõu sisaldab ka sätet, mille kohaselt võib kriisi lahendamise eest vastutav valitsusasutus anda Eesti Pangale korraldusi tema kriisiülesannete täitmisel.⁹⁵ EKP on sellele asjaolule oma arvamuses kriitiliselt viidanud, rõhutades, et keskpanga sõltumatus on kaitstud ELTL artikliga 130 ning seda ei tohi riivata ka kriisiolukorras.⁹⁶ Autor leiab, et selliselt võib tekkida konflikt tegutsemise efektiivsuse ja institutsionaalse sõltumatuse vahel. Lühiajaliselt võib selline lahendus küll võimaldada Eesti Pangal tegutseda kriisiolukorras kiiremini ja koordineeritumalt, toetades seeläbi operatiivsemat otsustusprotsessi. Samas võib see suurendada poliitilise mõjutamise riski valdkondades, kus keskpank peaks olema sõltumatu ning vähendada inimeste usaldust Eesti Panga vastu.

⁹³ Eelnõu SE 668 § 11 lg 3 p 2, § 15, 73, 74.

⁹⁴ Eelnõu SE 668 seletuskiri lk 403 – 405.

⁹⁵ Eelnõu SE 668 seletuskiri lk 131-132.

⁹⁶ EKP arvamus CON/2015/18 p, 2.11.

Eelnõu ei muuda formaalselt ELi pädevusi finantssektoris. Rahapoliitika ja oluliste krediitiasutuste järelevalve jäävad endiselt EKP pädevusse vastavalt ELTL artiklitele 127 ja 282. Seejuures loob eelnõu justkui võimaluse, mille kohaselt võib Vabariigi Valitsus teatud tingimustel sekkuda ka nendes valdkondades, kui Euroopa tasandi institutsioonid ei suuda oma ülesandeid täita selliselt, et EKP tähtaegselt ei reageeri. EKP on sellise lahenduse suhtes kriitiline, leides, et „võimetuse“ kriteeriumid on eelnõus liiga ebamääraselt sisustatud ning liikmesriik ei tohi ühepoolset otsustada Euroopa institutsioonide tegevusetuse üle, lisaks, et ELTL artikkel 347 on erandlik säte ning seda tuleb tõlgendada kitsalt, mitte kasutada laiapõhjalise sekkumise õigustusena.⁹⁷ Seda mõtet toetab ka õiguskirjanduses väljendatu, et Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt ei taandu eksklusiivne pädevus liikmesriigile tagasi ka liidu tegevusetuse korral, kuna liikmesriigil puudub vastavas valdkonnas pädevus juba algselt ning see saab taastuda üksnes liidu otsese volituse alusel.⁹⁸

Hoolimata eeltoodud parandustest kaasnevad eelnõuga ka olulised riskid. Esiteks võib valitsuse lai otsustusõigus ohustada keskpanga sõltumatust, mis on üks Euroopa rahasüsteemi alustalasid.⁹⁹ Teiseks võib riigi sekkumine ELi pädevusvaldkondadesse tekitada õiguslikke konflikte, eriti kui ei ole selgelt määratletud, millal on Euroopa institutsioonid „võimetud“ tegutsema. Kolmandaks loob eelnõu valitsusele üsna laia diskretsiooni finantsturgude piiramiseks, mis võib äärmuslikel juhtudel viia turumoonutuste või poliitilise sekkumise riskini. Eelnõu kujutab endast kehtiva raamistikuga olulist muutust Eesti finantssektori juhtimises riiklikus tsiviilkriisis. See tugevdab riigi võimet kiiresti ja koordineeritult reageerida, kuid teeb seda osaliselt institutsionaalse sõltumatuse ja ELi pädevuste tasakaalu arvelt. Seega sõltub eelnõu tegelik mõju sellest, kuidas neid volitusi praktikas kasutatakse ning kuivõrd suudetakse säilitada tasakaal operatiivse efektiivsuse ja õigusriigi põhimõtete vahel.

⁹⁷ EKP arvamus CON/2015/18 p, 2.6, p 2.10.

⁹⁸ van Ooik, R. The European Court of Justice and the Division of Competences in the European Union. – *Interface between EU Law and National Law*, lk 18.

⁹⁹ EKP arvamus CON/2025/18, p 2.11.

3.3. Õiguslikud riskid ja pädevuskonfliktid tsiviilkriisi otsustuspädevuses võrdlevalt Eesti, Soome ja Läti õiguses

3.3.1. Eesti ja Soome võrdlus

Peatükis 1.3 esitatud Eesti kehtiva õiguse ning Soome ja Läti regulatsioonide võrdluse põhjal tuvastatud kitsaskohtade valguses on põhjendatud analüüsida ka Eesti eelnõu lahendusi võrdluses Soome ja Läti mudelitega, et hinnata, mil määral kavandatavad muudatused aitavad parandada regulatsiooni süsteemsust, õigusselgust ja kooskõla ELi õigusega.

Kui Soomes on finantssektori toimimine kriisi definitsiooni tasandil otseselt hõlmatud (vt käesoleva magistritöö ptk 1.3.1), siis eelnõu § 3 sätestab üldise kriisimõiste. Finantssektori roll muutub kehtiva kriisiraamistikuga võrreldes küll süsteemsemaks, kuid jääb tuletatuks ning sõltub kriisi üldisest kvalifikatsioonist ja valitsuse otsustusest. Eelnõu järgi paraneb õigusselgus, kuid puudub Soome mudelile omane otsene seos kriisi määratluse ja finantssektori toimimise vahel. Soomega võrreldes loob Eesti eelnõu suurema tõlgendusruumi ning võib põhjustada nii institutsioonidevahelisi vaidlusi kriisi olemasolu üle kui ka viivitusi finantssektori meetmete rakendamisel. Soome mudelis on see risk väiksem, kuna finantssektori toimimise häire on juba definitsiooni tasandil kriisi kvalifitseeriv alus, mis kitsendab tõlgendusruumi ja selgitab pädevusjaotust.

Soome süsteemis on täitevvõimu kriisivolituste aktiveerimine seotud parlamentaarse kontrolliga, mis piirab poliitilise otsustuse autonoomiat ning loob institutsionaalse tasakaalu. Eesti eelnõu § 21 säilitab seevastu põhiseadusest tuleneva lahenduse, mille kohaselt eriolukorra kuulutab välja Vabariigi Valitsus ilma samaväärse siduva kontrollimehhanismita. Autori hinnangul võimaldab Eesti mudel kiiremat reageerimist, kuna otsustuspädevus ja kriisimeetmete kujundamine on koondatud valdavalt täitevvõimu kätte ning võimaldab paindlikkust, kuid samal ajal on see nõrgemalt tasakaalustatud, kuna laiem diskretsioon, piiratum eelnev normatiivne määratlus ja hajusam institutsionaalne kontroll suurendavad riski õigusselguse vähenemiseks ja pädevuskonfliktide tekkeks.

Soome valmidusseadus sätestab finantssektori meetmed detailselt seaduse tasandil, piirates selgelt täitevvõimu diskretsiooni ning võimaldades ulatuslikku kohtulikku kontrolli. Eesti

eelnõu lähtub osaliselt samast loogikast, sätestades eelnõu § 36 lõigetes 1 ja 2 loetelu meetmetest, mida Vabariigi Valitsus võib finantsjärelevalve subjektide suhtes kohaldada. Eesti õiguses ei ole meetmed eelnõus reguleeritud samaväärse detailsusega ning need ei võimalda ka sama ulatuslikku otsest sekkumist finantsturgude toimimisse võrreldes Soome õigusega. Loetelu täiendav avatus eelnõus (sh võimalus kehtestada ka muid kriisiolukorras vajalikke tingimusi) jätab meetmete sisustamise suuremal määral täitevvõimu kaalutlusotsuse hooleks, kuigi seda piiravad seaduses sätestatud eesmärgid ja kohaldamise eeldused.

Kõige teravam erinevus ilmneb ELi õigusega suhestumises. Soome mudelis on riigi sekkumine ELi pädevusse selgelt piiratud ning see on lubatud üksnes erandlikel juhtudel, kui ELi tasandi institutsioonid objektiivselt ei suuda tegutseda, ning eeldab eelnevat koostööd EKP-ga. Eesti eelnõu § 36 lõige 5 kehtestab seevastu laiemalt sõnastatud aluse, mis võimaldab valitsusel tegutseda ka olukorras, kus liidu institutsioon „ei tegutse“ või „ei saa tegutseda“. Nende mõistete sisustamine on seejuures jäetud suurel määral täitevvõimu hinnangule ning hõlmab ka olukordi, kus ELi institutsioon ei ole reageerinud riigi seatud tähtaja jooksul, mis suurendab pädevuskonflikti riski ELi institutsioonidega, eelkõige EKP-ga

Eesti eelnõu vähendab võrreldes kehtiva õigusega finantssektori otsustuspädevuse ebaselgust ning liigub struktuurilt Soome mudeli suunas, kuid säilitab täitevvõimukeskse loogika, kus otsustuspädevus kujuneb suurel määral valitsuse kaalutlusotsuste kaudu. Selles osas eelnõu varasemaga võrreldes märkimisväärseid muudatusi ei tee. Sellest tulenevalt on Eesti eelnõu alusel kujunev süsteem operatiivselt paindlikum, kuid sisaldab suuremat õigusselguse ja ELi õigusega vastuolu riski, samas kui Soome mudel on institutsionaalselt tasakaalustatum ja normatiivselt piiratum ning ei võimalda nii kiiresti reageerida võrreldes Eesti eelnõuga.

3.3.2. Eesti ja Läti võrdlus

Eesti ja Läti mudelite võrdlus toob esile veelgi selgema kontrasti paindlikkuse ja õigusselguse vahel. Eesti regulatsioon võimaldab valitsusel teatud tingimustel sekkuda ka ELi pädevusvaldkondadesse, mis loob pädevuskonflikti riski EKP-ga. Läti mudelis selline võimalus puudub ja finantssektori otsustuspädevus ei muutu ka kriisiolukorras ning jääb täielikult allutatuks ELi õigusele. Oluline erinevus seisneb paralleelse pädevuse vältimises. Läti Panga seadus ei anna valitsusele volitust sekkuda finantssektori tuumikpädevustesse ega asendada EKP otsustuspädevust ka riiklikus tsiviilkriisis. Seega ei sisalda Läti regulatsioon

mehhanismi, mis võimaldaks hinnata liidu institutsioonide „mittetegutsemist“ või „võimetust tegutseda“, mistõttu ei teki ka paralleelset otsustuspädevust riigi ja ELi institutsioonide vahel. Läti mudelis on täielikult tagatud keskpanga sõltumatus, samas kui Eesti regulatsioonis võib tekkida oht selle põhimõtte riiveks.

Läti õiguses ei ole sätestatud eraldi finantssektorispetsiifilisi kriisivolitusi ega normi, mis lubaks riigil erandkorras sekkuda valdkondadesse, mis kuuluvad EKP või muude ELi institutsioonide pädevusse. Samas on Läti mudeli peamiseks puuduseks piiratud operatiivne paindlikkus. Kuna riik ei saa finantssektorisse autonoomselt sekkuda, sõltub riiklikus tsiviilkriisis reageerimine suurel määral EKP ja teiste ELi institutsioonide otsustest ning nende ajastusest. Praktikast tähendab see, et isegi kiireloomulise riigisisese kriisi korral ei pruugi vajalikud finantssektori meetmed rakenduda sama kiirelt kui riigi kriisijuhtimise vajadused seda eeldaksid, kuna otsus tehakse ELi tasandil. See võib olla probleemne olukordades, kus tsiviilkriis kiiresti eskaleerub ning riigisisene, kuid finantssektori toimimine on sellest otseselt mõjutatud. Kuna Euroopa tasandi institutsioonid peavad oma otsustes arvestama kogu euroala finantsstabiilsust, ei pruugi nad prioritseerida üksiku liikmesriigi vajadusi samal viisil nagu liikmesriik ise. Probleemaatiliseks võib see osutuda eelkõige olukordades, kus tsiviilkriis on olemuselt riigisisene ja kiiresti eskaleerub, kuid selle mõju kandub vahetult finantssektorisse, mistõttu sõltuvus ELi tasandi otsustusest võib takistada õigeaegsete ja olukorrale vastavate meetmete rakendamist.

Eesti ja Läti võrdlusest ilmneb, et keskne eristav tegur on riigisisese diskretsiooni ulatus finantssektorisse sekkumisel. Eesti mudel eelistab kiiret reageerimist ja efektiivsust, kuid suurendab sellega õiguslikku ebakindlust ja pädevuskonflikti riski. Läti mudel tagab kõrge õigusselguse ja ELi õigusega kooskõla, kuid piirab riigi reageerimisvõimet. Võrdlusest nähtub, et mida suurem on riigi diskretsioon, seda suurem on ka oht paralleelse otsustuspädevuse tekkeks riigi ja ELi institutsioonide vahel, mis võib kahjustada finantsjärelevalve ühtsust ja õigusselgust, samas riikliku tsiviilkriisi seisukohast võib reageerimise kiirus olla määrava tähtsusega.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli hinnata, kas Eesti tsiviilkriisi regulatsioon tagab finantssektoris selge, tõhusa ja õiguspärase otsustuspädevuse jaotuse ning kas see on kooskõlas ELi pangandusõiguse mandaadiga. Analüüs keskendus eeskätt otsustuspädevuse jaotusele riikliku ja ELi tasandi vahel ning selle mõjule finantssektori toimepidevusele riikliku tsiviilkriisi tingimustes.

Töös püstitati kaks hüpoteesi. Esimese hüpoteesi kohaselt ei võimalda kehtiv Eesti kriisihalduse ja finantsjärelevalve õigusraamistik finantssektoris riiklikus tsiviilkriisis üheselt kindlaks määrata otsustuspädevuse jaotust siseriiklike asutuste (Finantsinspeksioon, Eesti Pank, Vabariigi Valitsus) ja ELi institutsioonide (EKP ja SRB) vahel. Teise hüpoteesi kohaselt kavandatav tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu suurendab küll formaalselt õigusselgust võrreldes kehtiva kriisiregulatsiooniga, kuid ei kõrvalda täielikult tsiviilkriisis tekkivaid ebamäärasusi seoses EKP ja SRB mandaadi kohaldamise ning siseriiklike otsustuspädevuste piiridega. Püstitatud hüpoteeside kontrollimiseks analüüsis autor Eesti kehtivat õigust ja kavandavat tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõud ning võrdles neid ELi õiguse raamistikuga. Lisaks rakendati võrdlevat meetodit, võrreldes Eesti lahendusi Soome ja Läti vastavate õigusaktidega. Selline lähenemine võimaldas hinnata nii kehtiva regulatsiooni puudusi kui ka eelnõu pakutud lahenduste sobivust ning teha järeldusi selle kohta, millisel määral on võimalik saavutada selgem ja ELi õigusega paremini kooskõlas olev pädevusjaotus finantssektoris riikliku tsiviilkriisi tingimustes. Uurimistulemuste põhjal leidis esimene hüpotees kinnitust. Analüüsist järeldus, et kehtiv õigusraamistik ei võimalda riiklikus tsiviilkriisis finantssektoris üheselt määratleda otsustuspädevuse jaotust riigisiseste ja ELi tasandi institutsioonide vahel. Teine hüpotees leidis samuti kinnitust, kuna kavandatav eelnõu küll suurendab õigusselgust ja täpsustab pädevusjaotust, kuid ei kõrvalda täielikult ebamäärasusi ELi ja riigisisese tasandi otsustuspädevuse piiritlemisel.

Võrdlev analüüs Soome ja Läti õigusraamistikega näitas, et Eesti mudel erineb oluliselt oma paindlikkuse poolest. Soome mudel piiritleb riigi sekkumise rangete tingimustega ning seob selle ELi institutsioonide objektiivse tegutsemisvõimetusega, tagades parema õigusselguse. Läti mudel välistab riigi sekkumise ELi pädevusvaldkondadesse täielikult, tagades kõrge

õiguskindluse, kuid piirates riigi operatiivset reageerimisvõimet. Eesti mudel paikneb nende vahel, kuid kaldub suurema diskretsiooni tõttu suurendama pädevuskonflikti riski.

Olulisemad järeldused olid järgmised. Esiteks järeldub, et kehtiv Eesti riiklik tsiviilkriisi õigusraamistik ei taga finantssektoris selget ja ühtset otsustuspädevuse süsteemi, kuna õigusraamistik on killustunud, terminoloogiliselt ebaühtlane ning ei loo terviklikku juhtimisloogikat, mistõttu otsustuspädevus ja vastutus jäävad riiklikus tsiviilkriisis hajusaks ja praktikas kujunevaks. Teiseks ilmneb, et finantssektori institutsioonide roll on riiklikus tsiviilkriisis otsustuspädevuse seisukohalt piiratud ja ebaselge, kuna Finantsinspeksioon ja Eesti Pank omavad küll olulisi funktsioone, kuid nende seisukohad ei ole ilmtingimata siduvad ning nende pädevus ei ole piisavalt koordineeritud riikliku tsiviilkriisi juhtimisse. Kolmandaks järeldub, et kehtiva süsteemi ülesehitus ei ole sobiv mitmetasandiliste ja omavahel seotud kriiside efektiivseks lahendamiseks, kuna see on kujunenud pigem rahuaja loogikast lähtudes, ei arvesta piisavalt sektoritevahelisi sõltuvusi ega mitmik kriise ning ei taga kiiret, koordineeritud ja paindlikku otsustamist finantssektori toimimise tagamiseks riiklikus tsiviilkriisis.

Eeltoodud järeldustest tulenevalt peab autor vajalikuks täpsustada kavandatavat eelnõu mitmes olulises aspektis, et tagada otsustuspädevuse selgus ning kooskõla haldusõiguse põhimõtete ja ELi õigusega. Kehtivate õigusaktide ja eelnõu analüüsist tulenevalt järeldab autor, et kuigi kavandatav eelnõu suurendab riigisisest otsustuspädevuse selgust, ei kõrvalda see täielikult mitmeid olulisi õiguslikke puudujääke, eeskätt ELi ja riigisisese tasandi pädevusjaotuse, keskpanga sõltumatuse ning haldusõiguslike põhimõtete järgimise osas. Nende puuduste ületamiseks peab autor vajalikuks eelnõu täiendamist mitmes suunas.

Esiteks soovitab autor täpsustada eelnõu § 36 lõikes 5 sätestatud sekkumisaluseid, kuna praegused mõisted „mittetegutsemine“ ja „võimetus tegutseda“ on liialt avatud ning annavad täitevvõimule ulatusliku kaalutlusruumi ELi institutsioonide tegevuse hindamisel. Selline lahendus on problemaatiline õigusselguse ja õiguskindluse põhimõtte seisukohalt, kuna ei võimalda piisava täpsusega ette näha, millal riik võib liidu pädevusvaldkonda sekkuda. Autor leiab, et nimetatud mõisted tuleks asendada objektiivsete ja ammendavalt loetletud kriteeriumidega, piirates sekkumise üksnes olukordadega, kus esineb institutsioonide faktiline töövõimetus (nt tehniline katkestus või sidevõimekuse puudumine), välistades pelgalt tähtjaks vastamata jätmise kui sekkumise aluse. See tagaks parema kooskõla ELTL artikkel 127 ja ELTL artikkel 130 ning lojaalse koostöö põhimõttega.

Teiseks rõhutab autor vajadust kehtestada siduv ja selgelt reguleeritud koostöömehhanism ELi institutsioonidega, eelkõige EKP-ga ja SRB-ga. Eelnõu praegune lahendus ei taga piisavalt nende institutsioonide tegelikku kaasamist, mis on vastuolus lojaalse koostöö põhimõttega. Autor soovib sarnaselt Soome mudelile kehtestada kohustusliku konsulteerimise nõude, mis hõlmaks nii dokumenteeritud pöördumist, mõistlikku reageerimisega kui ka põhjendamiskohustust juhul, kui riik mõnel ettenägematul põhjusel otsustab tegutseda ilma liidu institutsiooni seisukohata. Siiski peaks riigisiseste meetmete kehtivus olema selgelt ja rangelt ajutine ning tingimuslik kuni liidu tasandi seisukoha kujunemiseni. See aitaks vältida ühepoolset sekkumist ning tugevdaks haldusõiguse hea halduse ja läbipaistvuse põhimõtte järgimist.

Kolmandaks peab autor vajalikuks täpsustada Eesti Panka puudutavate korralduste piire, kuna eelnõu ei taga piisavalt keskpanga sõltumatuse kaitset. Arvestades, et keskpanga sõltumatus on kaitstud nii riigisiselt kui ka ELi õiguses, tuleb seaduses sõnaselgelt välistada sekkumine EKPSi tuumikülesannetesse, eelkõige rahapoliitikasse ja pangandusjärelevalvesse. Autor soovib kehtestada selge normatiivne kriteerium, sealhulgas loetelu lubamatutest sekkumistest, et vältida vastuolu ELi õigusega ning tagada institutsionaalse tasakaalu põhimõtte järgimine.

Neljandaks leiab autor, et Finantsinspektsiooni roll eelnõus jääb liialt täitevvõimu otsuste elluviimise tasandile, mis ei ole kooskõlas pädevuse põhimõttega ega taga erialase ekspertiisi piisavat arvestamist otsustusprotsessis. Autor soovib tugevdada Finantsinspektsiooni rolli otsustustasandil, nähes ette vähemalt teatud juhtudel siduva arvamuse andmise õiguse. See aitaks tagada, et otsused põhinevad asjakohasel erialasel teadmisel, mis on hea halduse põhimõtte oluline osa.

Lõpuks peab autor vajalikuks täpsustada ka kriisimeetmete ulatust, kuna eelnõu § 36 avatud sõnastus „muud vajalikud meetmed“ jätab täitevvõimule liiga laia diskretsiooni. See on problemaatiline proportsionaalsuse ja õiguskindluse põhimõtte seisukohalt. Autor soovib kitsendada nimetatud volitusnormi, sidudes meetmete kohaldamise selgete kriteeriumitega ning *ultima ratio* põhimõttega, ning näha ette vähemalt järelkontrolli vormis mõjuanalüüsi kohustus, mis aitaks tagada, et kriisimeetmed on õiguspärased, vajalikud ja proportsionaalsed.

Kokkuvõttes leiab autor, et eelnõu vajab täiendamist eeskätt õigusselguse, proportsionaalsuse, lojaalse koostöö ning institutsionaalse tasakaalu põhimõtete tugevdamiseks. Ilma nende täpsustusteta jääb risk, et riiklik tsiviilkriisi regulatsioon ei ole täielikult kooskõlas ELi õigusega ega taga piisavalt selget ja etteaimatavat otsustuspädevuse jaotust finantssektoris.

Kokkuvõttes järeldeb autor, et Eesti tsiviilkriisi regulatsioon vajab täiendavat täpsustamist, et tagada selle kooskõla ELi õigusega ning vältida pädevuskonflikte finantssektoris. Kõige olulisemaks eesmärgiks on saavutada tasakaal riigi kriisijuhtimise efektiivsuse ja ELi pangandusõiguse struktuursete piirangute vahel. Magistritöö tulemused on praktiliselt rakendatavad seadusandluse arendamisel ning aitavad kaasa õigusselguse ja finantsstabiilsuse tugevdamisele kriisiolukorras.

DECISION-MAKING COMPETENCE OF THE FINANCIAL SECTOR IN A NATIONAL CIVIL CRISIS AND ITS COMPATIBILITY WITH THE EUROPEAN UNION BANKING LAW MANDATE

Abstract

The aim of this master's thesis was to assess whether the Estonian civil crisis regulation ensures a clear, effective, and lawful allocation of decision-making competences in the financial sector, and whether it is in compliance with the mandate of European Union banking law. The analysis primarily focused on the distribution of decision-making powers between the national and EU levels and its impact on the resilience of the financial sector under conditions of a national civil crisis.

Two hypotheses were formulated in the thesis. The first hypothesis posits that the current Estonian legal framework for crisis management and financial supervision does not allow for an unambiguous determination of the allocation of decision-making competences in the financial sector during a national civil crisis between domestic authorities (the Estonian Financial Supervision and Resolution Authority, Eesti Pank, and the Government of the Republic) and EU institutions (the European Central Bank and the Single Resolution Board). The second hypothesis suggests that the proposed draft Civil Crisis and National Defence Act formally increases legal clarity compared to the current crisis regulation, but does not fully eliminate ambiguities arising in a civil crisis concerning the application of the mandates of the European Central Bank and the Single Resolution Board, as well as the limits of national decision-making competences.

In order to test these hypotheses, the author analysed the current Estonian legal framework and the proposed draft act, comparing them with the EU legal framework. In addition, a comparative method was applied by examining corresponding legal frameworks in Finland and Latvia. This approach made it possible to evaluate both the shortcomings of the current regulation and the suitability of the solutions proposed in the draft, as well as to draw conclusions on the extent to which a clearer and more EU law-compliant allocation of competences can be achieved in the financial sector under conditions of a national civil crisis.

Based on the research findings, the first hypothesis was confirmed. The analysis concluded that the current legal framework does not allow for a clear determination of the allocation of decision-making competences between national and EU-level institutions in the financial sector during a national civil crisis. The second hypothesis was also confirmed, as the proposed draft increases legal clarity and specifies the allocation of competences, but does not fully eliminate ambiguities in delineating decision-making powers between the EU and national levels.

The comparative analysis with the legal frameworks of Finland and Latvia demonstrated that the Estonian model differs significantly in terms of flexibility. The Finnish model restricts state intervention through strict conditions and links it to the objective inability of EU institutions to act, thereby ensuring greater legal clarity. The Latvian model entirely excludes state intervention in areas of EU competence, ensuring a high degree of legal certainty but limiting the state's operational responsiveness. The Estonian model lies between these approaches, but due to its broader discretion, it tends to increase the risk of competence conflicts.

The main conclusions are as follows. First, the current Estonian legal framework for national civil crises does not ensure a clear and unified system of decision-making competences in the financial sector, as the framework is fragmented, terminologically inconsistent, and lacks a coherent governance logic. As a result, decision-making competences and responsibilities remain dispersed and are shaped in practice during a crisis. Second, the role of financial sector institutions in a national civil crisis remains limited and unclear from the perspective of decision-making competences. Although the Financial Supervision Authority and Eesti Pank perform important functions, their positions are not necessarily binding, and their competences are not sufficiently coordinated. Third, the structure of the current system is not suitable for effectively managing multi-level and interconnected crises, as it is primarily designed based on peacetime logic, does not sufficiently account for cross-sectoral dependencies and compound crises, and does not ensure rapid, coordinated, and flexible decision-making necessary to maintain the functioning of the financial sector.

In light of these conclusions, the author considers it necessary to refine the proposed draft in several key aspects to ensure clarity of competences and compliance with the principles of administrative law and EU law. The analysis of the current legislation and the draft indicates that, although the draft increases clarity in domestic decision-making competences, it does not

fully eliminate several significant legal shortcomings, particularly with regard to the division of competences between the EU and national levels, the independence of the central bank, and adherence to administrative law principles. To address these shortcomings, the author proposes several amendments.

First, the author recommends specifying the grounds for intervention set out in § 36(5) of the draft, as the current concepts of “failure to act” and “inability to act” are overly broad and grant the executive extensive discretion in assessing the actions of EU institutions. This is problematic from the perspective of legal clarity and legal certainty, as it does not allow for sufficiently precise determination of when the state may intervene in areas of EU competence. The author suggests replacing these concepts with objective and exhaustively listed criteria, limiting intervention to situations of actual institutional incapacity (e.g. technical failure or lack of communication capability), and excluding mere failure to respond within a deadline as a ground for intervention. This would ensure better compliance with Articles 127 and 130 of the Treaty on the Functioning of the European Union and the principle of sincere cooperation.

Second, the author emphasises the need to establish a binding and clearly regulated cooperation mechanism with EU institutions, in particular with the European Central Bank and the Single Resolution Board. The current solution in the draft does not sufficiently ensure their effective involvement, which is contrary to the principle of sincere cooperation. The author proposes introducing a mandatory consultation requirement, including a documented request, a reasonable response time, and an obligation to provide justification if the state decides to act without the position of an EU institution due to unforeseen circumstances. However, the validity of national measures should be clearly temporary and conditional until a position at the EU level is established. This would help prevent unilateral intervention and strengthen adherence to the principles of good administration and transparency.

Third, the author considers it necessary to clarify the limits of orders directed at Eesti Pank, as the draft does not sufficiently safeguard central bank independence. Given that central bank independence is protected both domestically and under EU law, the law should explicitly exclude interference in the core tasks of the European System of Central Banks, particularly in monetary policy and banking supervision. The author recommends establishing a clear normative boundary, including a list of prohibited interventions, to prevent conflicts with EU law and to ensure compliance with the principle of institutional balance.

Fourth, the author finds that the role of the Financial Supervision Authority in the draft remains overly confined to the implementation level of executive decisions, which is not consistent with the principle of competence and does not sufficiently ensure the incorporation of professional expertise in the decision-making process. The author recommends strengthening its role at the decision-making level, including granting it, at least in certain cases, the right to issue binding opinions. This would help ensure that decisions are based on relevant expert knowledge, which is an essential element of the principle of good administration.

Finally, the author considers it necessary to further specify the scope of crisis measures, as the open wording “other necessary measures” in § 36 of the draft grants the executive excessively broad discretion. This raises concerns from the perspective of proportionality and legal certainty. The author recommends narrowing this provision by linking the application of measures to clear criteria and the principle of ultima ratio, and by introducing at least an ex post impact assessment requirement to ensure that crisis measures are lawful, necessary, and proportionate.

In conclusion, the author finds that the draft requires further refinement, particularly to strengthen the principles of legal clarity, proportionality, sincere cooperation, and institutional balance. Without these clarifications, there remains a risk that the national civil crisis regulation will not be fully compatible with EU law nor ensure a sufficiently clear and predictable allocation of decision-making competences in the financial sector.

Overall, the author concludes that the Estonian civil crisis regulation requires further specification to ensure its compliance with EU law and to prevent competence conflicts in the financial sector. The key objective is to achieve a balance between the effectiveness of national crisis management and the structural constraints of EU banking law. The results of this master’s thesis are practically applicable in legislative development and contribute to strengthening legal clarity and financial stability in crisis situations.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Mark, M.; Raa, R.; Siibak, K.; Tupits, A. Eesti pangandusõiguse alused. Tallinn: Juura, 2003.
2. Tammer, S. Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb? – Juridica 2020/8.
3. Ernits, M.; Ginter, C.; Laos, S.; Allikmets, M.; Tupay, P. K.; Värk, R.; Laurand, A. Eesti põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatu esimesega seotud ootamatud küsimused. – Riigiõiguse aastaraamat 2022.
4. Lõhmus, U. Põhiseaduslik õigusselguse põhimõte. – Õiguskeel 2015/4.
5. Rosas, A. Euroopa Liidu õiguse esimese põhimõtte ja liikmesriikide põhiseadused. Tlk P. Luiga. – Juridica 2023/4–5.
6. Siseministeerium. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn: Siseministeerium 2017. – <https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2021-01/H%C3%A4daolukorra%20seaduse%20k%C3%A4siraamat.pdf> (20.04.2026).
7. Kern, A. European Banking Union: A Legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism. 2015.
8. Lastra, R. M. Central Bank Independence and Financial Stability.
9. Craig, P.; de Búrca, G. EU Law: Text, Cases, and Materials. Oxford: Oxford University Press.
10. Koutrakos, P. The Notion of Necessity in the Law of the European Union. – Netherlands Yearbook of International Law 41.

11. Sulyok, M.; Sevaracz, L. Not Great, Not Terrible – EU Crisis Management and Constitutional Identity Regarding the COVID-19 Pandemic. – International and Comparative Law Review 2023, 23(2). – <https://reference-global.com/download/article/10.2478/iclr-2023-0020.pdf>
12. Abbassi, N.; Triculescu, R.-M. The Crisis and Force Majeure Regulation through the Lens of Synchronization: Institutionalizing the EU Migration Crisis Response. – European Politics and Society 2026, 27(2). – <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/23745118.2025.2576701>. (16.03.2026).
13. Comes, T.; Adrot, A.; Rizza, C. Decision-making under uncertainty. – Communicating Disaster Risk. – https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/portals/0/Knowledge/ScienceforDRM/ch04/ch04_subch0402.pdf (16.03.2026).
14. Craig, P. EU Administrative Law – The Acquis. Brussels: European Parliament 2010. – [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432745/IPOL-JURI_NT\(2010\)432745_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432745/IPOL-JURI_NT(2010)432745_EN.pdf) (19.03.2026).
15. Augustyniak, M. Action for Failure to Act as a Legal Remedy: Control over EU Institutions. – Kontrola i Audyt 2025/1.
16. Kern, A. European Banking Union: A Legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism. 2015.
17. Fabbrini, S. Executive Power and Political Accountability: Assessing the European Union's Experience. EU3D Research Paper No. 7. 2021.
18. van Elsuwege, P. The Duty of Sincere Cooperation (Art. 4 (3) TEU) and Its Implications for the National Interest of EU Member States in the Field of External Relations.

19. Thiele, A. The Independence of the ECB: Justification, Limitations and Possible Threats. – Journal of Self-Governance and Management Economics 2018/6(1).
20. Klamert, M. The Principle of Loyalty in EU Law. Oxford: Oxford University Press 2014.
21. van Ooik, R. The European Court of Justice and the Division of Competences in the European Union. – Interface between EU Law and National Law.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

22. Finantsinspektsiooni seadus, RT I, 2001, 48, 267.
23. Hädaolukorra seadus, RT I, 03.03.2017, 1.
24. Eesti Panga seadus, RT I, 1993, 28, 498.
25. Krediidiasutuste seadus, RT I 1999, 23, 349.
26. Haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354.
27. Tagatisfondi seadus, RT I 2002, 23, 131.
28. Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus, RT I, 19.03.2015, 3.
29. Riigikaitse seadus, RT I, 12.03.2015, 1.
30. Erakorralise seisukorra seadus, RT I 1996, 8, 165.
31. Laki Finansssivalvonnasta (878/2008) (Act on the Financial Supervisory Authority).
Arvutivõrgus:
https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/en/regulation/legislation/fival_eng_muutokseen_527_2025_asti.pdf.

32. Valmiuslaki (1552/2011) (Emergency Powers Act). Arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/api/media/statute-foreign-language-translation/688046/mainPdf/main.pdf>. (24.04.2026).
33. Latvijas Bankas likums (Law on Latvijas Banka), 19.05.1992.
34. Nacionālās drošības likums (National Security Law), 14.12.2000.
35. Civilās aizsardzības un katastrofu pārvaldīšanas likums (Civil Protection and Disaster Management Law), 05.05.2016.
36. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimumise lepingu konsolideeritud versioon, ELT C 202, 7.6.2016.
37. Nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded krediitiasutuste usaldatavusjärelevalve valdkonnas, ELT L 287, 29.10.2013.
38. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 806/2014, millega kehtestatakse ühtne kriisilahendusmehhanism, ELT L 225, 30.7.2014.

Muud allikad

39. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu 668 SE, Riigikogus menetluses.
40. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu 668 SE seletuskiri.
41. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu 668 SE lisa 3.
42. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu 668 SE lisa 4.
43. Euroopa Keskpank. Arvamus CON/2025/18, 4. august 2025, tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kohta. - <https://eur-lex.europa.eu/> (18.04.2026)

44. Euroopa Keskpank. Arvamus CON/2021/35. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021AB0035> (09.04.2026).
45. Euroopa Keskpank. Arvamus CON/2006/6. - <https://eur-lex.europa.eu/> (09.04.2026).
46. European Central Bank. SSM Supervisory Manual. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.supervisorymanual201803.en.pdf> (25.04.2026).
47. Riigikantselei, Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu (infoleht). Arvutivõrgus: <https://riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/lai-riigikaitse/tsiviilkriisi-ja-riigikaitse-seadus>. (27.03.2026).
48. Eesti Pank. Finantssektori struktuuri ülevaade. 2023. Arvutivõrgus: https://haldus.eestipank.ee/sites/default/files/2023-07/fsr2023_est.pdf. (13.04.2026).
49. Riigikantselei. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu infoleht. Arvutivõrgus: <https://riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/lai-riigikaitse/tsiviilkriisi-ja-riigikaitse-seadus>. (13.04.2026).
50. Latvijas Banka. As of 1 January, the FCMC will be integrated into Latvijas Banka. Pressiteade, 28.12.2022. Arvutivõrgus: <https://www.bank.lv/en/component/content/article/596-news-and-events/press-releases/16285-as-of-1-january-the-fcmc-will-be-integrated-into-latvijas-banka> (25.04.2026).
51. Välimäki, T. Finland's experiences with sector-wide backup solutions. Kõne Nordic Cyber in Finance Conference'il, 26.09.2023 (Soome Pank). Arvutivõrgus: <https://www.bis.org/review/r231017e.htm> (26.04.2026).
52. 'Emergency Powers' of the European Union: An Inquiry on the Supranational Model Arvutivõrgus: <https://www.europeanpapers.eu/e-journal/emergency-powers-european-union-inquiry-supranational-model> (27.04.2026).

53. Financial sector explained: Key players, importance, and economic impact. -

https://www.investopedia.com/terms/f/financial_sector.asp (26.04.2026).

54. European semester thematic factsheet, Banking sector and financial stability -

https://commission.europa.eu/document/download/16aec668-c86b-47c6-a6d2-062b3a96e515_en?filename=european-semester_thematic-factsheet_banking-sector-financial-stability_en.pdf (24.04.2026).

55. World Bank Group, Financial development -

<https://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/gfdr-2016/background/financial-development>. (17.03.2026).

56. European Central Bank, Arvutivõrgus:

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/html/index.et.html>. (09.04.2026).

57. Single Resolution Board, Arvutivõrgus: <https://www.srb.europa.eu/en/about>.

(09.04.2026).

58. Tikerpe, S. Elutähtsa teenuse osutaja kohustused ja vastutus hädaolukorra seaduse alusel.

Magistritöö. Juhendaja Marianne Paimre.

<https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/69a91e17-17db-4292-82ab-09228cb6bace/content> (20.04.2026).

59. Käärrik, M. Piiravate meetmete rakendamine tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu järgi. Magistritöö. Juhendaja Andra Laurand.

<https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/3b898a3c-0543-4810-8bd1-006b53b81e44/content> (20.04.2026).

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

60. Kohtuasi 6/64, Costa vs ENEL, Euroopa Kohus, 15.07.1964, ECLI:EU:C:1964:66.

61. Kohtuasi 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato vs Simmenthal SpA,
Euroopa Kohus, 09.03.1978, ECLI:EU:C:1978:49.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kristin Klesmann ,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

Finantssektori otsustuspädevus riiklikus tsiviilkriisis ja selle kooskõla Euroopa ,
Liidu pangandusõiguse mandaadiga
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja(d) on Siim Tammer, Irene Kull ,
(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Kristin Klesmann
02.04.1991