



Õiguskantsler

Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 24.11.2014 nr 4-3-189-14

Meie 14.01.2015 nr 9-2/141450/1500197

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses
Krediidiasutuste seaduse § 50 lg 2 kooskõla põhiseadusega**

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole palvega anda arvamus krediidiasutuste seaduse § 50 lg 2 Eesti Vabariigi põhiseadusele vastavuse kohta, kuna Harju Maakohtus jättis selle normi tsiviilasjas nr 2-14-58865 19.11.2014 tehtud kohtumäärusega kohaldamata, sest leidis, et see on põhiseadusega vastuolus.

Tutvunud Harju Maakohtu 19.11.2014 määruse ning kohtute infosüsteemis minule kättesaadavate materjalidega ja asjakohaste õigusnormidega, leian, et **krediidiasutuste seaduse § 50 lg 2 ei ole asjassepuutuv säte ning konkreetne normikontroll on seega lubamatu.**

Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

1. Asjaolud ja menetluse käik

1. Finantsinspektsiooni (edaspidi: FI) õigustosakonna juht esitas 10.10.2014 Finantsinspektsiooni nimel Harju Maakohtule hagiavalduse AS Eesti Krediidipank vastu, taotledes:

- X.Y. tagasikutsumist AS Eesti Krediidipank nõukogu liikme kohalt,
- hagi tagamise taotluse rahuldamist ja X.Y. volituste peatamist AS Eesti Krediidipank nõukogu liikmena kuni kohtuotsuse jõustumiseni,
- kõigi menetluskulude AS Eesti Krediidipank kanda jätmist.

2. Hagiavalduse põhjenduses on kirjas, et FI juhatus tegi sobivusmenetluse tulemusel krediidiasutuste seaduse (edaspidi: KAS) § 50 lg 1 punkti 1 ja § 104 lg 1 punkti 10 alusel 09.09.2013 ettekirjutuse, millega tehti AS Eesti Krediidipank üldkoosolekule ettepanek kutsuda nõukogust tagasi X.Y. põhjusel, et ta ei vasta KAS § 48 lõigetes 2 ja 3 sätestatud nõuetele. Sellele vaatamata oli X.Y. FI-le teadaolevalt ja äriregistrist nähtuvalt hagi esitamise hetkel jätkuvalt AS Eesti Krediidipank nõukogu liige. Seega polnud AS Eesti Krediidipank FI ettekirjutust täitnud. Järelikult on FI-l põhjendatud vajadus nõuda kohtult KAS § 50 lg 2 alusel X.Y. tagasikutsumist AS Eesti Krediidipank nõukogu liikme kohalt.

3. Harju Maakohus jättis FI hagiavalduse ja esialgse õiguskaitse taotluse 13.10.2014 määrusega tsiviilkohtumenetluse seadustiku (edaspidi: TsMS) § 340¹ lg 1 alusel käiguta. Sama määrusega otsustas kohus kuulata enne hagi menetlusse võtmise otsustamist ja hagi tagamise taotluse lahendamist kostja kirjalikult ära ning kohustas pooli esitama kohtule kirjalikud seisukohad muu hulgas hageja isiku ja esindaja volituste piisavuse kohta hiljemalt 24.10.2014. Kohtumääruse põhjenduste kohaselt takistas FI hagi menetlusse võtmist ebaselgus hageja isikus ja sellega seonduda võiv küsimus hageja esindaja volituste tõendatusest. Kohus märkis, et FI ei ole isik tsiviilõiguse tähenduses ja tal puudub õigusvõime. Samas osutas kohus Finantsinspektsiooni seaduse (edaspidi: FIS) § 4 lõikele 2, mille kohaselt tegutseb FI finantsjärelevalve teostamisel riigi nimel. Kuna kohtu esialgsel hinnangul kuulub KAS § 50 lg 2 alusel kohtule nõude esitamine finantsjärelevalve teostamise hulka, ei näinud kohus takistust selleks, et FI saaks tegutseda kõnealuse nõude esitamisel riigi nimel. Sellisel juhul oleks kohtu hinnangul võimalik kohaseks hagejaks lugeda Eesti Vabariik FI kaudu.

4. FI ei nõustunud eeltoodud Harju Maakohtu FIS § 4 lg 2 tõlgendusega ning märkis kohtule 24.10.2014 esitatud seisukohas, et KAS § 50 lõige 2 näeb sõnaselgelt ette FI õiguse nõuda krediidasutuse juhi tagasikutsumist kohtu poolt. Sellist õigust kellelgi teisel ei ole – ei Eesti Pangal ega ka Eesti Vabariigil. FI asus seisukohale, et ta osaleb õigussuhetes ainuüksi enda nimel ning teda ei saa kohtumenetluses samastada Eesti Vabariigiga. Samuti ei saa FI teostada sõltumatut riiklikku finantsjärelevalvet ega osaleda vastavates kohtumenetlustes Eesti Panga eest, nimel või kaudu. FI leidis, et KAS § 50 lg 2 on erinorm, mille alusel on ainult FI-l õigus konkreetses asjas kohtu poole pöörduda ning nõuda kohtult krediidasutuse juhi tagasikutsumist. Seega tuleb kõrvale jätta tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätted, mis takistavad FI-l talle seadusega ette nähtud õiguste teostamist, ning lähtuda tuleb KAS § 50 lõikest 2 kui erinormist. Ka Tallinna Ringkonnakohus on 07.01.2014 määrusega tsiviilasjas nr 2-13-20519 kinnitanud, et FI tsiviilkohtumenetlus-õigusvõime tuleneb eriseadustest.

5. AS Eesti Krediidipank leidis 24.10.2014 vastuses Harju Maakohtu 13.10.2014 määrusele, et KAS § 50 lg 2 ei saa olla aluseks FI õigusvõimele ega ka tsiviilkohtumenetlus-õigusvõimele. Juhul, kui tõlgendada KAS § 50 lõiget 2 kohtumenetlust reguleeriva sättena, on see vastuolus põhiseadusega. Seda seetõttu, et vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi: PS) § 104 lg 2 punktile 14 saab kohtumenetluse seaduseid vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Samas muudeti KAS § 50 lg 2 Finantsinspektsiooni seaduse rakendamisega seotud seaduste muutmise seadusega (edaspidi: muutmise seadus) ning selle poolt hääletas 09.05.2001 üksnes 40 Riigikogu liiget.¹

6. 27.10.2014 määrusega otsustas Harju Maakohus muu hulgas küsida enne FI hagi menetlusse võtmise otsustamist hagiavalduse, hageja isiku ja hageja esindusõiguse kohta seisukohad ka Eesti Vabariigilt (Rahandusministeeriumi ja/või Justiitsministeeriumi kaudu) ning Eesti Pangalt, sh küsimuses, kas nad loevad ennast hagejaks.

7. Eesti Panga nimel 05.11.2014 seisukoha esitanud Eesti Panga asepresident presidendi ülesannetes teatas, et Eesti Pank ei loe ennast antud tsiviilasjas hagejaks. Samuti oli ta seisukohal, et hagejaks ei saa olla ka Eesti Vabariik. Seda muu hulgas põhjusel, et seadusandja tahe on olnud anda FI-le õigus teostada sõltumatut finantsjärelevalvet, mis hõlmab ka õigust pöörduda vajadusel tsiviilkohtusse. Seetõttu leidis Eesti Pank, et FI-l on finantsjärelevalve teostamisel tsiviilkohtumenetlus-õigusvõime.

¹ Vt Riigikogu 09.05.2001 stenogramm, päevakorrapunkt nr 14. Internetis kättesaadaval Riigikogu koduleheküljel, [otsetee](#).

8. Rahandusministeerium asus oma 06.11.2014 arvamuses seisukohale, et FI võib ja peab saama iseseisvalt esitada finantssektori eriseadustes otse nimetatud olukordades hagiavalduse tsiviilasjana maakohtule. Muu hulgas osutas Rahandusministeerium sellele, et FIS § 18 lg 2 punktist 9 ja § 23 lõigetest 3 ja 4 tulenevalt on FI juhatause esimehel pädevus FI esindamiseks kohtus ja selleks vajalike volikirjade andmiseks. Kui FI-l ei oleks kohtusse pöördumise õigust, tekiks küsimus, mis eesmärgil on seadusandja eelnimetatud sätted kehtestanud.

9. Harju Maakohus otsustas 19.11.2014 keelduda FI nimel 10.10.2014 esitatud hagiavalduse ja koos hagiavaldusega esitatud hagi tagamise taotluse menetlusse võtmisest ning tunnistada seejuures põhiseadusega vastuolus olevaks KAS § 50 lg 2. Kohtu põhjendusi osundan allpool.

2. Vaidlusalune säte

10. Krediidiasutuste seadus sätestab:

„§ 50. Krediidiasutuse juhi tagasikutsumine
[...]

(2) Kui krediidiasutus ei ole täielikult või tähtaegselt täitnud käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud ettekirjutust, on Finantsinspektsioonil õigus nõuda krediidiasutuse juhi tagasikutsumist kohtu poolt.“

3. Õiguskantsleri seisukoht

11. Vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi: PSJKS) § 14 lõikele 2 on kohtu poolt algatatava konkreetse normikontrolli lubatavuse eelduseks vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus. Riigikohtu väljakujunenud praktika kohaselt on vaidlusalune säte asjassepuutuv siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui selle põhiseadusele vastavuse korral või kui konkreetsetes menetluses pidi rakendatama vaidlusaluseid menetlusnorme kohtuotsuseni jõudmiseks.² Seejuures eeldab sätte asjassepuutuvuse üle otsustamine mõnel juhul ka selle hindamist, kas konkreetse normikontrolli algatanud kohus on õigesti tõlgendanud põhiseadusvastaseks tunnistatud normi, samuti norme, mis määratlevad põhiseadusvastaseks tunnistatud sätte kohaldamise tingimused ja ulatuse.³

3.1. Vaidlusalusele sättele Harju Maakohtu poolt antud tõlgendus

12. Harju Maakohus keeldus käesoleva põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse aluseks olevas tsiviilasjas nr 2-14-58865 (edaspidi: põhikohtuasi) 19.11.2014 määrusega FI hagi menetlusse võtmisest TsMS § 371 lg 1 p 11 alusel. Selle sätte järgi ei võta kohus hagiavaldust menetlusse, kui hagiavalduses esitatud andmed hageja või kostja kohta ei võimalda isiku tuvastamist. Kõnealuse määruse põhjenduste kohaselt on KAS § 50 lg 2 otsustava tähtsusega hagiavalduse esitanud isiku tuvastamisel järgmistel põhjustel.

13. Kohus ei lugenud põhikohtuasjas hagejaks Eesti Vabariiki või Eesti Panka, sest esiteks on mõlemad teatanud hagemissoovi puudumisest. Teiseks nõustus kohus FI, Rahandusministeeriumi ja Eesti Panga seisukohtadega, et seadusandja tahe on olnud luua FI kui iseseisev ja sõltumatu järelevalveorgan, kes ei pea KAS § 50 lõikes 2 nimetatud abinõu rakendamiseks saama riigi või Eesti Panga heakskiitu. Nimelt muudaks sellise heakskiidu

² Vt nt RKÜKm 26.06.2014, nr 3-2-1-153-13, p 52.

³ RKPJKo 31.12.2014, nr 3-4-1-50-14, p 30.

saamise tingimus finantsjärelevalve vähem tõhusaks ega vastaks Riigikogus 09.05.2001 vastu võetud muutmise seadusega taotletud seadusandja eesmärkidele.⁴

14. Seega on kohtu hinnangul FI esitanud põhikohtuasjas hagi enda nimel. FI on FIS § 4 lg 1 kohaselt autonoomse pädevusega ja oma eelarvega Eesti Panga juures asuv asutus. Sellest tulenevalt ei ole FI avalik-õiguslik juriidiline isik, kes oleks asutatud tsiviilseadustiku üldosa seaduse (edaspidi: TsÜS) § 25 lõikes 2 ette nähtud korras.⁵

15. Kohtu hinnangul ei võimalda aga TsMS § 201 lg 2 käsitleda FI-d tsiviilkohtumenetlus-õigusvõimelise hagejana, kuna ta pole isik tsiviilõiguse tähenduses ega ka välismaine isikute ühendus või asutus või rahvusvaheline organisatsioon, kelle õigusvõimet tunnustatakse Eestis rahvusvahelise eraõiguse sätete alusel. FI kui asutuse õigus pöörduda kohtusse ei tulene ka TsMS § 3 lõikest 2, mille kohaselt menetleb seaduses ettenähtud juhul kohus tsiviilasja ka siis, kui isik pöördub kohtusse teise isiku või avalikkuse eeldatava seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks.⁶ Kohtu hinnangul sõltub FI õigus esitada hagi enda nimel peamiselt KAS § 50 lõikest 2.⁷ Kohus on seisukohal, et tegemist on tsiviilkohtumenetlus-õigusvõimet laiendava normiga, mis on vastuolus tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatuga. Seetõttu leiab kohus, et KAS § 50 lg 2 on formaalselt vastuolus PS § 104 lg 2 punktiga 14, sest see reguleerib kohtumenetluse küsimust, kuid selle vastuvõtmisel ei olnud Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue täidetud.⁸

16. Täiendavalt märgib Harju Maakohus oma määruses, et 01.09.1998 kuni 31.12.2005 ning ka ülalmainitud muutmise seaduse ajal kehtinud tsiviilkohtumenetluse seadustiku (edaspidi: TsMS¹⁹⁹⁸) § 70 sisu⁹ oli sarnane hetkel kehtiva TsMS §-ga 201, aga erinevalt nüüd kehtivast õigusest võimaldas TsMS¹⁹⁹⁸ § 66 lg 2 olla protsessiosaliseks¹⁰ ka avalikku huvi kaitsma õigustatud asutusel.¹¹ Kohtu hinnangul ei oma aga võimalik varasem KAS § 50 lg 2 kooskõla TsMS¹⁹⁹⁸ § 66 lõikega 2 tähtsust, sest viidatud norm enam ei kehti.¹²

17. Eeltoodud Harju Maakohtu käsitluse kohaselt ei saaks kohus KAS § 50 lg 2 kehtetuse korral põhikohtuasjas tuvastada õigusvõimelist isikut, kes hagi esitas, mistõttu peakski kohus TsMS § 371 lg 1 p 11 alusel keelduma hagi menetlusse võtmisest.

3.2. KAS § 50 lg 2 alusel esitatud nõude lahendamiseks pädev kohus ja kohane menetlusliik

18. Kõigepealt märgin, et KAS § 50 lõikest 2 ei selgu, kas selle sätte alusel esitatakse nõue krediidasutuse juhi tagasikutsumiseks üldkohtule või halduskohtule. Ometi nõustun Harju Maakohtuga, et KAS § 50 lõikes 2 sätestatud nõue tuleb tsiviilkohtumenetluse seadustikus

⁴ Harju Maakohtu 19.11.2014 määruse (edaspidi: kohtumäärus) p 20.

⁵ Kohtumääruse p 15.

⁶ Kohtumääruse p 15.

⁷ Kohtumääruse p 13.

⁸ Kohtumääruse p 18.

⁹ TsMS¹⁹⁹⁸ § 70 lg 1 sätestas, et tsiviilprotsessi-õigusvõime on isiku võime omada tsiviilprotsessiõigusi ja tsiviilprotsessikohustusi. Sama paragrahvi 2. lõige sätestas, et igal Eesti ja välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul, samuti Eesti ja välismaa juriidilisel isikul on tsiviilprotsessi-õigusvõime.

¹⁰ TsMS¹⁹⁹⁸ § 66 lg 1 sätestas, et hagimenetluses on protsessiosalised pooled ja kolmas isik ning hagita menetluses avaldaja ja muud asjast huvitatud isikud. Sama paragrahvi 2. lõige sätestas, et protsessiosaline on ka avalikku huvi kaitsma õigustatud asutus ja muu seaduses nimetatud isik.

¹¹ Kohtumääruse p 16.

¹² Kohtumääruse p 18.

sätetatud korras esitada üldkohtule.¹³ Lisaks sellele võib aga tekkida küsimus, millise menetlusliigi pidi kohus FI 10.10.2014 hagiavalduses esitatud taotluste lahendamiseks valima. Täpsemalt on küsimus selles, kas KAS § 50 lg 2 alusel algatatud tsiviilasi tuleb vaadata läbi hagimenetluses või hagita menetluses.

19. Viimast küsimust Harju Maakohus põhikohtuasjas ei analüüsinud. Kuna FI esitas hagiavalduse, lahendas kohus selle hagimenetlust reguleerivate sätete kohaselt. Riigikohus on aga selgitanud, et sõltumata menetlusosalise seisukohast, peab kohus nõude või taotluse menetlusse võtmisel otsustama, kas nõuet tuleks menetleda hagi- või hagita menetluses. See tähendab, et kui kohtusse pöördunud isik esib menetlusliigi valikul, ei tohi kohus keelduda asja menetlemisest. Vajadusel saab kohus TsMS § 340¹ lg 1 järgi anda kohtusse pöördunud isikule tähtaja avalduse või nõude täpsustamiseks.¹⁴

20. Hagita asjad on loetletud TsMS § 475 lõikes 1. Riigikohtu seisukoha järgi peaks hagita asjade puhul üldjuhul olema tegemist tsiviilasjadega, kus puudub hagimenetlusega võrreldav vaidlus poolte vahel. Seadusandja on siiski näinud ette ka mitmeid olemuslikke vaidlusmenetlusi, mis lahendatakse hagita menetluses, lähtudes eelkõige otstarbekuse põhimõttest.¹⁵ Ehk teisisõnu öeldes on võimalik eristada n-ö olemuslikke hagita (st vaidlusväliseid) asju, mille puhul täidab kohus riigilt talle üle kantud avalikku ülesannet (nt lapsendamise otsustamine), ning sisulisi vaidlusmenetlusi, mis lahendatakse hagita menetluses otstarbekuse põhjusel.

21. Lisaks TsMS § 475 lõikes 1 loetletud tsiviilasjadele võimaldab sama paragrahvi 2. lõige kohtul hagita menetluses läbi vaadata ka teisi asju, mis seadusega on antud kohtu pädevusse ja mida ei saa läbi vaadata hagimenetluses. Märgin, et KAS § 50 lg 2 alusel krediitdiasutuse juhi tagasikutsumist otsustades täidab kohus riigilt talle üle antud avalikku ülesannet, kuna vaidlusaluse sätte alusel algatatud kohtuasja peamine eesmärk on tagada KAS § 50 lõikes 1 nimetatud FI haldusakti täitmine, mitte kahe eraisiku vahelise vaidluse lahendamine. Seega võib asuda seisukohale, et KAS § 50 lg 2 alusel algatatav tsiviilasi on olemuslikult hagita asi ning Harju Maakohus võinuks TsMS § 475 lg 2 alusel FI 10.10.2014 hagiavalduses esitatud taotlused lahendada TsMS 48. peatükis sätestatud korras.

22. Riigikohus on küll leidnud, et üldjuhul ei ole hagita asja lahendamine hagimenetluses selline menetlusõiguse rikkumine, mis annaks aluse ainuüksi sel põhjusel kohtulahend tühistada.¹⁶ Juhin aga tähelepanu sellele, et põhikohtuasjas viinuks hagita menetlus teistsuguse tulemuseni.

23. Nimelt on ka kehtivas tsiviilkohtumenetluse seadustikus TsMS¹⁹⁹⁸ § 66 lõikega 2 analoogne norm. TsMS § 198 lg 1 sätestab, et hagimenetluses on menetlusosalised pooled ja kolmas isik

¹³ Kohtumääruse p 13. Nõustun Harju Maakohtu seisukohaga esmalt seetõttu, et halduskohtumenetluse peamine ülesanne on isikute õiguste kaitse õigusvastase tegevuse eest täidesaatva võimu teostamisel (halduskohtumenetluse seadustiku, edaspidi: HKMS § 2 lg 1). Seega lahendatakse halduskohtumenetluses ennekõike kaebusi haldusorgani tegevuse peale avalike ülesannete täitmisel (vt HKMS § 37 lg 2) ning see põhimõte kohaldus ka kuni 31.12.2011 kehtinud halduskohtumenetluse seadustiku ajal (vt nn vana HKMS § 7 lg 4; samuti nt RKEKm 19.02.2009, nr 3-3-4-1-09). Halduskohtumenetluses lahendatavad kaebused eraisiku vastu on nimetatud HKMS §-s 260. Esiteks võib halduslepingu pooleks olev või teda esindav haldusorgan füüsilise isiku või eraõigusliku juriidilise isiku vastu esitatud kaebuses eelkõige nõuda halduslepingust tuleneva kohustuse täitmist ja halduslepingu rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist. Teiseks võib seaduses sätestatud juhtudel haldusorgan esitada kaebuse ametniku või muu avalikke ülesandeid täitnud isiku poolt tekitatud kahju hüvitamiseks, sh kaebuse regressinõude rahuldamiseks. Teisalt menetleb üldkohus TsMS § 3 lõikest 2 tulenevalt seaduses ettenähtud juhul ka sellist tsiviilasja, mis on algatatud avaliku huvi kaitseks.

¹⁴ RKTkm 02.10.2013, nr 3-2-1-90-13, p 12.

¹⁵ RKTkm 17.05.2010, nr 3-2-1-42-10, p 18.

¹⁶ RKTkm 17.05.2010, nr 3-2-1-42-10, p 20.

ning hagita menetluses on menetlusosalised avaldaja ja muud asjast puudutatud isikud. TsMS § 198 lg 2 järgi on seaduses ettenähtud juhul menetlusosaline ka avalikku huvi kaitsma õigustatud isik või asutus. Seejuures võib asutus tulenevalt TsMS §-st 476 olla hagita menetluses ka kohtuasja algataja ehk avaldaja.

24. Eelnevast tulenevalt leian, et kui Harju Maakohus oleks põhikohtuasjas otsustanud lahendada FI 10.10.2014 avalduse hagita menetluses, ei tekkinuks küsimusi hageja isikust ning tema esindusõiguse piisavusest, mille kohus menetluse käigus püstitas. Seda põhjusel, et seadusandja otsuse kohaselt on Finantsinspeksioon FIS §-s 3 nimetatud avalikke huve kaitsma õigustatud asutus, mistõttu võib ta TsMS § 198 lg 2 järgi olla menetlusosaline tsiviilkohtumenetluses ning vastavalt TsMS §-le 476 seaduses (nt KAS § 50 lõikes 2) sätestatud juhul esitada ka avalduse hagita menetluse algatamiseks.

25. Kuna aga juriidilise isiku (sh krediitiasutuse) juhatuse või nõukogu liikme tagasikutsumine ei ole TsMS § 475 lõikes 1 toodud hagita asjade loetelus, möönan, et vaidlusaluse sätte alusel esitatud nõuete ja taotluste läbivaatamiseks kohane menetlusliik võib siiski olla hagimenetlus. Seetõttu pean vajalikuks järgnevalt analüüsida KAS § 50 lg 2 asjassepuutuvust lähtudes eeldusest, et Harju Maakohus ei eksinud FI 10.10.2014 hagiavalduse lahendamisel menetlusliigi valikuga.

3.3. Hagi esitamise õigust omavad õigussubjektid

26. Olen seisukohal, et hagimenetluses saab hagejaks olla üksnes füüsiline või juriidiline isik. Nimelt sätestab TsMS § 205 lg 2 hageja definitsiooni: hageja on isik, kes on esitanud hagi. Hagimenetluse puhul puudub TsMS §-ga 476 analoogne säte, mis võimaldaks hagimenetluse algatada asutuse hagi alusel.

27. Tulenevalt TsMS § 204 lõikest 1 peab hagejal olema tsiviilkohtumenetlus-õigusvõime, mis TsMS 201 lg 1 järgi tähendab isiku võimet omada tsiviilmenetlusõigusi ja kanda tsiviilmenetluskohustusi. TsMS § 201 lg 2 lause 1 kohaselt on tsiviilkohtumenetlus-õigusvõime igal isikul, kellel on õigusvõime tsiviilõiguse kohaselt.¹⁷ Kui hagi esitajal puudub tsiviilkohtumenetlus-õigusvõime, siis ei luba kohus temal menetluses osaleda. Järelikult ei saa kohus hagi menetlusse võtta, kui selle esitaja on tsiviilkohtumenetlus-õigusvõimetu. Seega saab ka KAS § 50 lg 2 alusel kohtusse pöörduda üksnes õigusvõimeline isik, kui eeldada, et vaidlusaluse sätte alusel esitatud nõue tuleb läbi vaadata hagimenetluses.

28. Nagu eespool märkisin, tuvastatakse TsMS § 201 lg 2 lausest 1 tulenevalt hageja tsiviilkohtumenetlus-õigusvõime reeglina vastavalt üldisele tsiviilõiguse õigusvõime regulatsioonile. TsÜS §-dest 7 ja 26 tulenevalt on õigusvõime ehk võime omada tsiviilõigusi ja kanda tsiviilkohustusi üksnes füüsilistel isikutel ning eraõiguslikel ja avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel. FI ei ole ei füüsiline ega juriidiline isik, vaid Eesti Panga seaduse (edaspidi: EPS) § 4¹ lg 1 ja FIS § 4 lg 1 järgi Eesti Panga juures asuv asutus. Seega nõustun Harju Maakohtuga, et FI-l puudub iseseisev õigusvõime, mistõttu ei saa ta omada ka iseseisvat tsiviilkohtumenetlus-õigusvõimet TsMS § 201 lg 2 alusel.

¹⁷ TsMS § 201 lg 2 lause 2 järgi on tsiviilkohtumenetlus-õigusvõime ka välismaisel isikute ühendusel ja asutusel ning rahvusvahelisel organisatsioonil, kelle õigusvõimet tunnustatakse Eestis rahvusvahelise eraõiguse sätete alusel. Käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas ei oma see aga tähendust, kuna FI ei vasta ilmselgelt ühelegi TsMS § 201 lg 2 lauses 2 nimetatud organisatsiooni tunnustele.

3.4. FI õigus esindada seaduses sätestatud juhtudel õigussuhetes Eesti Panka

29. Eelmärgitule vaatamata ei nõustu ma aga Harju Maakohtu seisukohaga, et KAS § 50 lg 2 kujutab endast tsiviilkohtumenetluse seadustiku suhtes erinormi (või on sellega vastuolus) küsimuses, kas FI-l on õigus esitada kohtule hagi. KAS § 50 lg 2 on ennekõike materiaalõiguse norm, mis loob õiguse nõuda krediitdiasutuse juhi tagasikutsumist. See ei tähendada aga seda, et KAS § 50 lg 2 laiendaks selle nõude esitamiseks õigustatud FI tsiviilkohtumenetlus-õigusvõimet.

30. Leian, et Finantsinspeksioon esitab kohtule KAS § 50 lg 2 nimetatud hagi Eesti Panga kui juriidilise isiku asutusena, kellel on seaduses sätestatud ulatuses õigus ilma Eesti Panga juhtimisorganite volitusega iseseisvalt esindada Eesti Panka. Põhjendan oma seisukohta järgmiselt.

31. Tulenevalt EPS § 1 lõikest 2 on Eesti Pank seaduse alusel loodud juriidiline isik. Eesti Vabariigi keskpangana tegutseb ta avalikes huvides (vt ka EPS §-s 2 sätestatud Eesti Panga eesmärk ja ülesanded). Seega on Eesti Pank avalik-õiguslik juriidiline isik TsÜS § 25 lg 2 tähenduses.

32. Üldjuhul on seadusandjal avalik-õiguslike juriidiliste isikute loomisel ja nende struktuuri kujundamisel lai otsustusruum. Muu hulgas nähakse seadusega ette avalik-õigusliku juriidilise isiku organid ja nende pädevus (TsÜS § 31 lg 4). Seejuures võivad avalik-õiguslikul juriidilisel isikul olla juhtorganid, mis sarnanevad eraõigusliku juriidiliste isikute organitega (nt nõukogu ja juhatus). Eesti Panga järelevalve- ning juhtorganiteks on Eesti Panga nõukogu (EPS § 6) ning Eesti Panga president (EPS § 10), kes koos asepresidentidega moodustab Eesti Panga juhatuse (EPS § 13 lg 1). Nimetatud Eesti Panga organite pädevus on reguleeritud Eesti Panga seaduse 2. peatükis.

33. Seadusandja võib lisaks tavapärasele juriidilise isiku juhtimisorganitele luua ka avalik-õigusliku juriidilise isiku asutusi või anda avalik-õigusliku juriidilisele isikule volituse neid ise luua. Näiteks on ülikoolid vastavalt ülikooliseaduse (edaspidi: ÜKS) § 9 lõikele 1 avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Vastavalt ÜKS § 19 lõikele 3¹ võivad ülikooli struktuuri kuuluda ülikooli asutused, mis tegutsevad ülikooli nõukogu kinnitatud põhikirja alusel.¹⁸ Samuti võib Eesti Pank vastavalt EPS § 5 lõikele 2 avada iseseisvaid, oma põhikirja alusel tegutsevaid allasutusi ja esindusi nii Eestis kui ka välisriikides.

34. Ka FI on Eesti Panga ehk avalik-õigusliku juriidilise isiku asutus. See järeldeb üheselt EPS § 4¹ lõikest 1, mille kohaselt tegutseb Eesti Panga juures asuva asutusena seaduse alusel loodud Finantsinspeksioon. Samasisuline regulatsioon on sätestatud ka FIS § 4 lõikes 1. Erinevalt EPS § 5 lõikes 2 nimetatud allasutustest on aga FI loonud seadusandja ise. Samuti sätestavad EPS § 4¹ lg 2 ja FIS § 4 lg 1, et FI-l on autonoomne pädevus riikliku finantsjärelevalve teostamisel, oma juhtimisorganid, eelarve ja aruandlus.

35. Eelöeldust järeldeb esiteks, et FI tegutseb finantsjärelevalve teostamisel iseseisvalt ega allu selles küsimuses Eesti Panga juhtimisorganitele. Teiseks tuleneb EPS § 4¹ lõigete 1 ja 2 koostoimest, et seadusandja on jätnud endale õiguse täpsemalt reguleerida FI pädevust,

¹⁸ Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris (internetis kättesaadaval aadressil: <http://register.fin.ee/register/index.php>) ongi hetkeseisuga avalik-õiguslike juriidiliste isikute asutustena registreeritud ennekõike ülikoolide asutused nagu nt Tallinna Tehnikaülikooli Tallinna Kolledž, Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut jne. Lisaks on kõnealuses registris ära toodud ka Eesti Teaduste Akadeemia Kirjastus ja Eesti Teaduste Akadeemia Underi ja Tuglase Kirjanduskeskus. Eesti Teaduste Akadeemia asutuste loomine on reguleeritud Eesti Teaduste Akadeemia seaduse § 8 lg 2 punktides 2¹ ja 3 ning §-s 17.

juhtimisorganeid, eelarvet ja aruandlust. Seetõttu ei hõlma EPS § 9 lg 2 punktides 4, 5 ja 10 ning § 11 lg 1 punktis 6 tulenev Eesti Panga juhtimisorganite otsustusõigus EPS § 5 lõikes 2 nimetatud allasutuste loomise ja kujundamise üle FI-d.¹⁹ EPS § 9 lg 2 punktist 4, § 11 lg 1 punktist 6 ning FIS § 8 lõikest 3 tulenevalt otsustab Eesti Panga nõukogu Eesti Panga presidendi ettepaneku alusel üksnes kahe FI nõukogu liikme nimetamise ja tagasikutsumise. Samuti on Eesti Panga president ametikohast tulenevalt FI nõukogu liige (FIS § 8 lg 2).

36. Lisaks avalik-õiguslike juriidiliste isikute struktuuri kujundamisele saab seadusandja täpsemalt reguleerida ka seda, kellel on avalik-õigusliku juriidilise isiku esindusõigus. Üldreeglina sätestab TsÜS § 34 lg 1, et suhetes teiste isikutega loetakse juriidilise isiku seaduslikuks esindajaks juriidilise isiku juhatuse või seda asendav organ. Sama paragrahvi 2. lõike järgi saab juriidilist isikut tehingu tegemisel esindada iga juhatuse või seda asendava organi liige eraldi, kui seaduse või põhikirjaga ei ole ette nähtud, et juhatuse või seda asendava organi liikmed või mõned neist saavad esindada juriidilist isikut üksnes ühiselt.

37. Kui avalik-õigusliku juriidilise isiku esindusõiguse osas ei ole avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käiva seadusega sätestatud teisiti, siis kehtib ka avalik-õigusliku juriidilise isiku puhul tema juhatuse või seda asendava organi liikmete esindusõigus kolmandate isikute suhtes ilma piiranguteta.²⁰ Seadusandja võib aga avalik-õigusliku juriidilise isiku seadusjärgseks esindajaks olevad organid, asutused või isikud määratleda ka konkreetse avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käivas seaduses või muus seaduses.²¹ Näitena Riigikohtu praktikas käsitletud avalik-õigusliku juriidilise isiku esindusõiguse eriregulatsiooni kohta võib tuua koolieelsete lasteasutuste seaduse § 20 lõike 4, millest tulenevalt on lasteasutuste direktor töösuhetes personaliga kohaliku omavalitsuse seaduslik esindaja.²² Samuti on Riigikohus näiteks riigi kui avalik-õigusliku juriidilise isiku esindamise kohta tsiviilõigussuhetes märkinud, et riigiasutustel võib seaduse järgi olla küll õigus lepinguid sõlmida aga lepingupooleks on sellisel juhul riik kui juriidiline isik.²³ Eelöeldu kehtib ka avalik-õiguslikes suhetes – ametnik on teenistussuhtes mitte asutusega, kus on tema ametikoht, vaid isikuga (riigi või kohaliku omavalitsuse kui isikuga).²⁴

¹⁹ Vastavalt EPS § 9 lõikele 2 kuulub Eesti Panga nõukogu ainupädevusse muu hulgas Eesti Panga presidendi ettepaneku alusel Eesti Panga iseseisvate allasutuste asutamise, reorganiseerimise ja likvideerimise otsustamine (p 10), Eesti Panga iseseisvate allasutuste põhikirjade kinnitamine (p 5) ning Eesti Panga presidendi ettepaneku alusel Eesti Panga iseseisvate allasutuste juhtide ametisse nimetamine ja vabastamine (p 4). EPS § 11 lg 1 p 6 sätestab, et Eesti Panga presidendi ainupädevusse kuulub muu hulgas Eesti Panga Nõukogule ettepanekute tegemine iseseisvate allasutuste juhtide ametisse nimetamiseks ning vabastamiseks.

²⁰ K. Saare. Kommentaarid §-le 34. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2010, lk 125, kommentaar 3.3.1. Vt ka RKTko 30.03.2004, nr 3-2-1-37-04, punktid 7 – 10.

²¹ Samas, lk 122, kommentaar 3.1.1.

²² RKTko 30.04.2003, nr 3-2-1-10-03, p 11.

²³ RKTko 17.12.2007, nr 3-2-1-114-07, p 10.

²⁴ Vt nt RKHKo 06.11.2003, nr 3-3-1-72-03, p 26: „ATS § 4 lg 2 teise lause kohaselt on kohaliku omavalitsusüksusega teenistussuhtes olev isik teenistusvahekorras mitte kohaliku omavalitsuse ametiasutusega, vaid kohaliku omavalitsuse üksuse kui tervikuga. Seega ei toimunud V. Korbi linnapeaks valimisel teenistusse võtmist, vaid üksnes muutus tema teenistussuhe omavalitsusüksusega.“ Vt ka RKHKm 16.12.2004, nr 3-3-1-80-04, p 14: „MKS §-st 6 tulenev kohaliku omavalitsuse asutuse erioigusvõime maksuõigussuhetes piirdub ainult Maksukorralduse seaduse ja maksuseaduste rakendusala. Nimetatud säte kui spetsiifiline maksuõiguslik erinorm ei laienda asutuse osalist õigusvõimet. Muudes õigussuhetes jääb õiguse subjektiks siiski kohaliku omavalitsuse üksus avalik-õigusliku juriidilise isikuna. Nii näiteks ei saa linnaasutuse suhtes viia läbi täitemenetlust, määrata asutusele sunniraha või väärteokaristusena rahatrahvi. Samuti ei saa linnaasutus olla kaebajaks halduskohtus. Lõppkokkuvõttes tekib maksuõigussuhe riigi ja omavalitsusüksuse vahel, sest maksukohustus vähendab omavalitsusüksuse kui terviku vara ning maksuvõla eest vastutab omavalitsusüksus tervikuna. Kohaliku omavalitsuse üksus vastutab kogu oma varaga kõikide oma asutuste tegevusest tekkivate kohustuste ja võlgade eest, sealhulgas ka maksuvõlgade eest.“

38. Leian, et sarnaselt riigi või kohaliku omavalitsuse asutusele võib seadusandja anda ka muu avalik-õigusliku juriidilise isiku asutusele esindusõiguse ehk iseseisva pädevuse teha tahteavaldusi tekitamaks õigusi ja kohustusi juriidilise isikule, kelle juurde asutus kuulub. Seejuures ei reguleeri tsiviilkohtumenetluse seadustik küsimust, millisel organil, isikul või asutusel on konkreetse juriidilise isiku seadusjärgne esindusõigus kohtus. Juriidiliste isikute seadusjärgse esindusõiguse kohta tsiviilseadustiku üldosa seaduses ja sellest tehtud erandeid eriseadustes rakendatakse TsMS § 217 lõikest 4 ja § 221 lõikest 1 tulenevalt ka esindusele tsiviilkohtumenetluses.²⁵ See kehtib ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute osas, v.a Eesti Vabariigi puhul, kelle osas on TsMS §-s 220 on kehtestatud eriregulatsioon (vt ka Vabariigi Valitsuse seaduse, edaspidi VVS § 44¹).

39. Vastavalt EPS § 11 lg 1 punktidele 4 ja 5 on Eesti Panga esindamine kõigis küsimustes ja instantsides nii riigi sees kui välismaal ning volituste andmine Eesti Panga esindamiseks (kas teatud puhkudel või teatud küsimustes) Eesti Panga presidendi ainupädevuses. Seega sisaldab Eesti Panga seadus eriregulatsiooni TsÜS § 34 lõigete 1 ja 2 suhtes. EPS § 4¹ lõikes 2 sätestatud FI autonoomiast ning FIS § 18 lg 2 punktist 9 ja § 23 lõigetest 3 ja 4 tuleneb aga omakorda eriregulatsioon EPS § 11 lg 1 punktide 4 ja 5 suhtes.

40. Nimelt sätestab FIS § 18 lg 2 p 9, et finantsjärelevalve teostamisega seotud küsimustes FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes sätestatud alustel otsustab FI juhatus pankrotiavalduse, hagiavalduse või muu seda laadi avalduse kohtule esitamise ja finantsjärelevalve subjekti pankroti- või likvideerimismenetluses muu otsuse tegemise. FIS § 23 lg 3 sätestab, et juhatuse esimees esindab FI-d muu hulgas kohtus ning suhetes muude isikutega. FI juhatuse esimehel on vastavalt FIS § 23 lõikele 4 ka õigus anda juhatuse otsuse alusel volikirju FI esindamiseks teistele juhatuse liikmetele, töötajatele ja kolmandatele isikutele.

41. Kuigi FIS § 23 lõiked 3 ja 4 mainivad üksnes FI esindamist, tuleb neid sätteid tõlgendada selliselt, et EPS § 4¹ lõikes 2 sätestatud autonoomse finantsjärelevalve pädevuse teostamiseks vajalikes õigussuhetes, sealhulgas kohtumenetluses, tegutseb FI juhatuse esimees Eesti Panga seadusjärgse esindajana. Seda juba korduvalt mainitud asjaolu tõttu, et FI-l kui avalik-õigusliku juriidilise isiku asutusel puudub iseseisev õigusvõime ehk võime omada tsiviilõigusi ja kanda tsiviilkohustusi. Järelikult saavad FI tahteavaldused ja teod tekitada õigusi ja kohustusi vaid juriidilisele isikule, kelle juurde ta loodud on, ehk Eesti Pangale.

42. FIS § 4 lg 2 sätestab küll, et FI tegutseb finantsjärelevalve teostamisel riigi nimel. Leian aga, et tegemist on normiga, millega riik annab ühe oma haldusülesande – finantsjärelevalve teostamise – üle teise avaliku võimu kandja (Eesti Panga) asutusele.²⁶ Tegemist ei ole seega normiga, mis reguleeriks küsimust, millisele isikule FI tegevus nt tsiviilkohtumenetluses omistada tuleb. Eelmärgitud kinnitab kaudselt ka FIS § 58 lg 2 lause 2, mille kohaselt hüvitab Eesti Pank (mitte riik) FI eelarves ettenähtud vahendite ebapiisavuse korral FI tekitatud kahju, mis pole otseselt seotud finantsjärelevalve raames avaliku võimu volituste teostamisega. Samuti toetab eeltoodud käsitlust analoogia olukorraga, kus riik annab oma haldusülesande üle kohalikule omavalitsusele. Ka sellise haldusülesande täitmisel tekivad õigused ja kohustused

²⁵ Vt ka RKTkm 27.10.2011, nr 3-2-1-97-11, p 19.

²⁶ Vt ka sõnavõtte Finantsinspeksiooni seaduse eelnõu (630 SE) teisel lugemisel, sh S. Kallas „Finantsjärelevalve on oma iseloomult osa täidesaatva võimu ülesannetest ning oma tunnustelt vastab ta Vabariigi Valitsuse seaduses sätestatud valitsusasutusele. 24. jaanuaril siin peetud ettekandes väitsin, et valitsus ei ole oma seisukohta muutnud, me oleme endiselt seisukohal, et kõige otstarbekam on Finantsinspeksioon rajada valitsusasutuseks.“ (Riigikogu 07.03.2001 stenogramm, päevakorrapunkt nr 10, [otsetee](#)). Samuti V. Kraft: „Seaduseelnõu paneb inspeksioonile kohustuse valvata seaduses sätestatud finantsjärelevalve subjektide tegevuse üle. Seega omistab seadus finantsinspeksioonile vastava riikliku järelevalve funktsiooni.“ (Riigikogu 21.03.2001 stenogramm, päevakorrapunkt nr 14, [otsetee](#)).

kohaliku omavalitsuse üksusele kui juriidilisele isikule, kes ülesannet täidab, ning mitte riigile, kes ülesande delegeris.²⁷

43. Ka Harju Maakohus on kaalunud eelmärgituga sarnast Finantsinspeksiooni seaduse ja Eesti Panga seaduse tõlgendust, kuid on sellest siiski loobunud. Nagu märkisin eespool, loobus kohus käsitlest, et FI esindab hagi esitamisel Eesti Panka, esiteks põhjendusel, et põhikohtuasjas Eesti Panga presidendi nimel arvamuse esitanud asepresident ei lugenud Eesti Panka hagejaks. Teiseks nõustus kohus nii FI, Eesti Panga asepresident kui ka põhikohtuasjas samuti arvamuse esitanud Rahandusministeeriumi seisukohaga, et seadusandja tahe oli luua FI kui iseseisev ja sõltumatu järelevalveorgan, kes ei pea KAS § 50 lõikes 2 nimetatud abinõu rakendamiseks saama riigi või Eesti Panga heakskiitu.

44. Olen seisukohal, et eeltoodud Harju Maakohtu ja menetlusosaliste argumendid ei välista FI käsitlemist Eesti Panga seadusliku esindajana finantsjärelevalve teostamiseks vajalikes õigussuhetes. Märgin, et vastavalt TsÜS § 120 lõikele 1 määratakse seadusjärgse esindusõiguse ulatus kindlaks üksnes seadusega. Sellest tulenevalt pole Eesti Panga presidendil (või muul organil) võimalik piirata FI juhatuse ja selle esimehe FIS § 18 lg 2 punktist 9 ning § 23 lõigetest 3 ja 4 tulenevaid volitusi Eesti Panga kui juriidilise isiku seadusliku esindajana nendes õigussuhetes, mille loomine on vajalik finantsjärelevalve teostamiseks.²⁸

45. Samuti ei vaja FI juhatuse esimees TsÜS § 120 lõikest 1 tulenevalt EPS §-ga 4¹ ning Finantsinspeksiooni seadusega tagatud autonoomse pädevuse raames Eesti Panga nimel hagi esitamiseks ja tsiviilkohtumenetluses osalemiseks Eesti Panga presidendi volitust, nõusolekut vms. Veelgi enam – kuna FI-l on EPS §-ga 4¹ lõikest 2 tulenevalt autonoomne pädevus, siis ei kuulu FI juhatuse ja selle esimees Eesti Panga juhtimisorganite hierarhiasse.²⁹ Sellest lähtudes puudub Eesti Panga presidendil või tema volitatud isikul igasugune õigus sekkuda tsiviilkohtumenetlustesse, mille FI on oma pädevuse raames algatanud, vaatamata asjaolule, et kohtumenetlusega seotud õigusi ja kohustusi kandev isik on Eesti Pank. Ehk teisisõnu öeldes piiravad EPS § 4¹ lg 2, FIS § 18 lg 2 p 9 ning § 23 lõiked 3 ja 4 Eesti Panga presidendi EPS § 11 lg 1 punktide 4 ja 5 järgset esindusõigust FI poolt teostatava autonoomse finantsjärelevalve raames.

46. Järelikult ei mõjuta asjaolu, et FI algatatud hagimenetluses on tsiviilmenetlusõiguste ja -kohustuste kandjaks Eesti Pank, finantsjärelevalve või FI sõltumatust. Liiasi ei mõjuta see FI võimalusi teostada temale seadusega antud avaliku võimu volitusi haldusorganina, kuna haldusmenetluse seaduse § 8 lg 1 järgi võib haldusorgan olla muu hulgas seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus. Seega ei eelda seaduses sätestatud juhul haldusakti (nt KAS §-s 13 nimetatud tegevusloa või §-s 103 nimetatud ettekirjutuse) andmine või toimingute sooritamise seda, et FI-l on õigusvõime TsÜS § 26 tähenduses või tsiviilkohtumenetlus-õigusvõime TsMS § 201 tähenduses. Seejuures tuleneb EPS §-ga 4¹ lõikes 2 sätestatud FI pädevuse autonoomiast, et Eesti Panga presidendil või muul

²⁷ Vrd RKPJKo 28.10.2014, nr 3-4-1-26-14, p 51: „Kohaliku omavalitsuse sellesisulisele kohustusele vastab erakooli pidaja õigus nõuda kohalikul omavalitsuselt EraKS §-s 22² sätestatud tegevuskulude katmist. Kuigi EraKS § 22² lg 2 lubab kohalikul omavalitsusel ja erakooli pidajal omavahel kokku leppida tegevuskulude katmises teisiti, kui sätestab EraKS § 22², ei vabasta EraKS § 22² lg 2 kohalikku omavalitsust erakooli tegevuskulude katmise kohustusest.“

²⁸ Vrd RKTko 30.03.2004, nr 3-2-1-37-04, p 9.

²⁹ Vt ka muudatusettepanekute loetelu Finantsinspeksiooni seaduse eelnõu (630 SE) juurde, internetis kättesaadaval Riigikogu koduleheküljel, [otsetee](#).

juhtorganil puudub õigus sekkuda ka FI läbiviidavasse haldusmenetlusse, sh teostada FI tegevuse üle teenistuslikku vms. järelevalvet.³⁰

47. Ülaltoodule tuginedes leian samuti, et kui Eesti Panga president või tema volitatud isik teatab sellises FI algatatud hagimenetluses, nagu praegusel juhul käsil, et Eesti Pank „ei loe ennast antud tsiviilasjas hagejaks“, puudub sellel õiguslik tagajärg. Kui FI nt esitab kohtule hagi KAS § 50 lõike 2 alusel, tuleb ülalmärgitust lähtudes lugeda hagi esitanud isikuks Eesti Pank. Seejuures puudub Eesti Panga presidendil õigus hagist loobuda, kuna tal pole selles küsimuses õigust Eesti Panga esindada.³¹

48. Eeltoodust lähtudes asun seisukohale, et Harju Maakohus on põhikohtuasjas vaidlusalust sätet tõlgendanud väärtalt. FI-l ei ole iseseisvat õigusvõimet ega tsiviilkohtumenetlus-õigusvõimet ning ka KAS § 50 lg 2 ei omista FI-le neid tunnuseid. Ometi on FI-l seoses finantsjärelevalve teostamisega iseseisev pädevus esitada kohtule hagi ning osaleda tsiviilkohtumenetluses Eesti Panga seadusjärgse esindajana, mis tuleneb EPS § 4¹ lõikest 2 ja FIS § 18 lg 2 punktist 9 ning § 23 lõigetest 3 ja 4. Seega ei pidanud Harju Maakohus vaidlusalust sätet rakendama siis, kui ta tuvastas põhikohtuasjas hagi esitanud isiku ning otsustas, kas jätta hagi TsMS § 371 lg 1 p 11 alusel läbi vaatamata või mitte. Järelikult pole KAS § 50 lg 2 põhikohtuasjas asjassepuutuv norm PSJKS § 14 lg 2 tähenduses ning Harju Maakohtu taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks tuleb jätta rahuldamata.

3.5. FI-le antud Eesti Panga esindusõiguse kooskõla PS § 104 lõikega 2

49. PS § 104 lg 2 p 12 kohaselt on Eesti Panga seadus nn konstitutsiooniline seadus, mistõttu saab seda vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu hääletenamusega, st vastava seaduseelnõu vastuvõtmise või muutmise poolt peab hääletama vähemalt 51 Riigikogu liiget (põhiseaduse rakendamise seaduse, edaspidi: PSRS § 3 lg 6 p 4 koostoimes PS § 60 lõikega 1). Seetõttu pean vajalikuks käsitleda küsimust, kas sätted, millest tuleneb FI õigus esindada Eesti Panka finantsjärelevalve teostamiseks vajalikes tsiviilkohtumenetlustes, on kooskõlas PS § 104 lõikega 2.

50. Riigikohtu praktikast PS § 104 lõikes 2 sätestatud seaduste kohta saab teha järgmisi järeldusi. Esiteks ei pea kõik kõnealuses põhiseaduse sättes nimetatud valdkonna või institutsiooniga seotud küsimused olema reguleeritud ühe ainsa seadusega, mille nimetus kattub konstitutsiooniliste seaduste loetelus toodud nimetusega. Kui PS § 104 lõikes 2 nimetatama lihtseadusega reguleeritakse konstitutsioonilise seaduse reguleerimisesemega hõlmatud küsimust ning eelnõu lõpphääletusel hääletas seaduse vastuvõtmise poolt Riigikogu koosseisu hääletenamus, siis on seaduse vastuvõtmisel PS § 104 lõikest 2 tulenevad menetluslikud nõuded

³⁰ Juhin tähelepanu sellele, et ka näiteks Andmekaitse Inspeksioon on isikuandmete kaitse seadusest (edaspidi: IKS) tulenevate ülesannete täitmisel sõltumatu (IKS § 32 lg 2), kuigi VVS § 39 lg 3 järgi on tegemist valitsusasutusega, mitte iseseisva juriidilise isikuga. Seejuures omab Andmekaitse Inspeksioon ka õigust pöörduda teiste riigiasutuste vastu protestiga halduskohtusse (IKS § 40 lg 4).

³¹ Täiendavalt märgin, et EPS § 1 lg 6 kohaselt registreeritakse lisaks Eesti Pangale ka selle allasutused riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris (edaspidi: register). Minule teadaolevalt ei ole aga FI registris iseseisva asutusena registreeritud ning hagiavalduses lisas FI enda andmete juurde registrikoodi 7400014, mis on omistatud hoopis Eesti Pangale. Leian, et FI registrisse kandmata jätmise võib küll olla EPS § 1 lg 6 rikkumine, kuid sellel puuduvad õiguslikud tagajärjed FI esindamisõigusele ja võimalustele teostada temale seadusega antud pädevust. Seda põhjusel, et vastavalt Vabariigi Valitsuse 07.12.1999 määrusega nr 371 kinnitatud registri pidamise põhimääruse punktile 2 on registri asutamise ja kasutuselevõtmise eesmärk valitsusasutuste ja teiste avaliku võimu ametiasutuste üle arvestuse pidamine ning registriandmete kättesaadavaks tegemine. Nimetatud põhimääruse p 8 sätestab, et registrisse kantavatel andmetel on üksnes informatiivne tähendus.

täidetud.³² Teiseks laieneb PS § 104 lõikes 2 toodud Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue üksnes selliste seaduste vastuvõtmisele, mis reguleerivad konstitutsioonilise seaduse spetsiifilist või olemuslikku reguleerimiseset. Seetõttu pole keelatud viidata konstitutsioonilises seaduses lihtseadusele või anda volitusnorm määruse vastuvõtmiseks, kui vastava küsimuse reguleerimine ei ole olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalas, samuti siis, kui konstitutsioonilises seaduses pole mõistlik korrata lihtseaduses sätestatud ning kordamata jätmise tõttu ei kannata õigusselgus.³³

51. PS § 104 lg 2 punktis 12 nimetatud seaduse olemuslikku reguleerimisalasse kuuluvad ennekõike Eesti Panga ülesanded, ülesehitus ja töökord.³⁴ FI-ga seonduvat reguleerib Eesti Panga seaduses ennekõike § 4¹, mis sätestab üldistatud tasemel olulisemad FI tegevuse ja ülesehituse elemendid (lg 2) ning viitab sellele, et täpsem FI-d puudutav regulatsioon on sätestatud eraldi seaduses (lg 1). EPS § 4¹ lisati Eesti Panga seadusesse Riigikogus 13.06.2001 vastu võetud Vabariigi Valitsuse seaduse ja Eesti Panga seaduse muutmise seadusega, mille poolt hääletas 56 Riigikogu liiget.³⁵ Seega on seadusandja PS § 104 lõikega 2 nõutud häälteenamusega langetanud põhimõttelise otsuse, et Eesti Panga struktuuri kuulub ka oma juhtimisorganitega FI, kellele on antud oma ülesanne (riiklik finantsjärelevalve) ning kes saab oma pädevust teostada autonoomselt, st sõltumata Eesti Panga juhtimisorganitest.

52. Leian, et EPS § 4¹ reguleerib piisaval määral FI-ga seotud küsimusi, mis jäävad PS § 104 lg 2 punktis 12 nimetatud Eesti Panga seaduse spetsiifilisse reguleerimisalasse. FI-d, sh tema sõltumatusega kaasnevat Eesti Panga esindamise õigust ning finantsjärelevalvet puudutav täpsem regulatsioon (sh finantsjärelevalve meetmed), ei kuulu Eesti Panga seaduse olemuslikku reguleerimisalasse, sest FIS § 2 lõikes 1 määratletud finantsjärelevalve ei kuulu Eesti Panga olemuslike ülesannete hulka. Seetõttu võib seadusandja kehtestada FI-ga ja finantsjärelevalvega seonduva täpsema regulatsiooni teistes seadustes, mille võib vastu võtta PS §-s 73 ja PSRS § 3 lg 6 punktis 1 sätestatud poolthäälte enamusega.

53. Juhuks, kui Riigikohus asub seisukohale, et küsimus, kas FI-l on finantsjärelevalve teostamisel õigus esindada Eesti Panka, kuulub siiski Eesti Panga seaduse (või mõne muu konstitutsioonilise seaduse) olemuslikku reguleerimisalasse, juhin tähelepanu järgnevale. Minu üaltoodud põhjendused selle kohta, miks tuleb FI-le omistada iseseisev pädevus esindada Eesti Panka muu hulgas finantsjärelevalve teostamiseks vajalikus tsiviilkohtumenetlustes, tuginevad lisaks EPS § 4¹ sätestatud peamiselt FIS § 18 lg 2 punktile 9 ja § 23 lõikele 3. Riigikogus 09.05.2001 vastu võetud Finantsinspeksiooni seaduse poolt hääletas küll vaid 48 Riigikogu liiget.³⁶ FIS § 18 lg 2 p 9 kehtiv redaktsioon on aga kehtestatud Riigikogus 09.02.2005 vastu võetud väärtpaberituru seaduse, Finantsinspeksiooni seaduse, Eesti väärtpaberite keskregistri seaduse, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning krediidiastutuste seaduse muutmise seadusega (vt § 70 p 2), mille poolt hääletas 64 Riigikogu liiget.³⁷ FIS § 23 lg 3 kehtiv redaktsioon on kehtestatud Riigikogus 07.03.2012 vastu võetud investeerimisfondide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega (vt § 2 p 2), mille poolt hääletas 78 Riigikogu liiget.³⁸ Seetõttu leian, et võimalik FIS § 18 lg 2 p 19 ja § 23 lg 3 vastuolu

³² RKPJKo 17.07.2009, nr 3-4-1-6-09, p 18. Vt ka RKÜKo 08.06.2009, nr 3-4-1-7-08, punktid 29 ja 30.

³³ RKHKo 20.10.2008, nr 3-3-1-42-08, p 14.

³⁴ A. Mõttus jt. Kommentaarid §-le 104. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn, 2012, lk 640, kommentaar 20. Kättesaadav ka internetist, [otsetee](#).

³⁵ Riigikogu 13.06.2001 stenogramm, päevakorrapunkt nr 17, [otsetee](#).

³⁶ Riigikogu 09.05.2001 stenogramm, päevakorrapunkt nr 6, [otsetee](#).

³⁷ Riigikogu 09.02.2005 stenogramm, päevakorrapunkt nr 6, [otsetee](#).

³⁸ Riigikogu 07.03.2012 stenogramm, päevakorrapunkt nr 1, [otsetee](#).

PS § 104 lõikega 2, mis eksisteeris nende sätete algredaktsioonide puhul, on tänaseks kõrvaldatud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel