

Seletuskiri

Eesti Panga seaduse muutmise seaduse

eelnõu juurde

1. Sissejuhatus

Eelnõuga lisatakse Eesti Panga seadusesse regulatsioon huvide konflikti vältimise ja taustakontrolli teostamise kohta ning kaasajastatakse mitmeid olemasolevaid sätteid.

Eelnõu loob õigusliku aluse Euroopa Keskpanga suunise (EL) 2021/2253 (EKP/2021/49) rakendamiseks osas, mis puudutab huvide konflikti vältimist ja ametijärgse tegevuse piiranguid. Selleks nähakse ette võimalus piirata turutundlikule teabele regulaarset juurdepääsu omavate töötajate finantstehinguid ning kohaldada pärast teenistus- või töösuhte lõppemist ooteaega. Lisaks sätestatakse õiguslik alus taustakontrolli tegemiseks ametikohtadel, millega kaasneb kõrgendatud usaldusnõue. Samuti kaasajastatakse Eesti Panga seaduse mitmeid sätteid, täpsustatakse pädevusjaotust ning ajakohastatakse Eesti Panga kapitali ja reserve regulatsiooni. Muudatused avaldavad mõju eelkõige Eesti Panga töötajatele ja juhatuse liikmetele, kes on seotud turutundliku teabe või kõrgendatud usaldusnõudega ametikohtadega. Eelnõu aitab tugevdada Eesti Panga institutsionaalset sõltumatust ja suurendada avalikku usaldust keskpanga tegevuse vastu.

Eelnõu algatab Riigikogu rahanduskomisjon.

Eelnõuga muudetakse Eesti Panga seaduse redaktsiooni Riigi Teataja avaldamismärkega RT I, 30.06.2026, 13.

Eelnõu vajab vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust. Eelnõuga muudetakse Eesti Panga seadust, mille vastuvõtmine ja muutmine toimub põhiseaduse § 104 lõike 2 punkti 12 kohaselt Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu esmane eesmärk on sätestada huvide konflikti vältimise reeglid Eesti Pangas. Euroopa Keskpang võttis 2021. aasta 2. novembril vastu suunise, millega kehtestatakse eurosüsteemi eetikaraamistiku põhimõtted (EKP/2021/49). Euroopa Keskpanga suunis on euroala keskpankadele täitmiseks kohustuslik. Suunis sätestab, et turutundlikule teabele juurdepääsu omavatel keskpanga töötajatel tuleks keelata finantstehingud teatud ettevõtete (rahaloomeasutused, eelkõige krediitiasutused) omakapitali ja võlainstrumentidega. Kuna Eesti õigus ei võimalda tööandjal ühepoolset keelata töötajate finantstehingute tegemist, tuleb sellise piirangu rakendamiseks muuta Eesti Panga seadust.

Muud muudatused täpsustavad ja ajakohastavad praegu kehtiva seaduse sätteid ja viivad need kooskõlla tegeliku töökorraldusega.

Kehtiv Eesti Panga seadus ei sisalda huvide konflikti vältimise, ametijärgse tegevuse piirangute ega taustakontrolli terviklikku regulatsiooni. Samuti puudub kehtivas seaduses eriregulatsioon taustakontrolli tegemiseks ametikohtadel, millega kaasneb kõrgendatud usaldusnõue. Eelnõus valitud lahendus võimaldab üheaegselt täita Euroopa Keskpanga eetikaraamistikust tulenevad nõuded ning ajakohastada Eesti Panga organisatsiooni ja juhtimist käsitlevat regulatsiooni. Sätestatud reeglid tagavad õigusselguse, võrdsed tingimused kõigile asjaomastele isikutele ning piisava õigusliku aluse nende meetmete kohaldamiseks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõus sisalduvad muudatused saab oma sisult jagada nelja rühma. Esimese rühma moodustavad huvide konflikti vältimist, ametijärgse tegevuse piiranguid ja taustakontrolli käsitlevad muudatused. Teise rühma moodustavad Eesti Panga juhtimis- ja pädevusnorme puudutavad muudatused. Kolmanda rühma moodustavad Eesti Panga kapitali, reserve ja aruandluse regulatsiooni ajakohastavad muudatused. Neljanda rühma moodustavad keeleliselt, terminoloogiliselt ja süsteemselt seadust ajakohastavad muudatused. Eelnõuga muudetavad normid puudutavad valdavalt Eesti Panga sisemist korraldust, juhtimist ning töötajatele kohalduvaid nõudeid, seetõttu puudub vajadus muuta teiste seaduste regulatsioone või neis sisalduvaid viiteid Eesti Panga seadusele.

Eelnõu koosneb kahekümne kolmest punktist.

Eelnõu punktiga 1 muudetakse Eesti Panga seaduses läbivalt Eesti Panga nõukogu kirja pilti. Eesti Panga nõukogu kirjutatakse hetkel Eesti Panga seaduses läbivalt suurte algustähtedega. See ei ole kooskõlas tänapäeva keelereeglitega, mille kohaselt on õige kirjaviis Eesti Panga nõukogu. Ka põhiseaduses kasutatakse mõistet „Eesti Panga nõukogu“.

Punktiga 2 täiendatakse seaduse paragrahvi 1 lõiget 2, tuues üheselt välja, et Eesti Pank on avalik-õiguslik juriidiline isik. Tsiviilseadustiku üldosa seadus jagab juriidilised isikud kas eraõiguslikeks või avalik-õiguslikeks. Avalik-õiguslik juriidiline isik on riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel. Eesti Pank on loodud avalikes huvides ja seaduse alusel.

Punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks seaduse § 1 lõige 5, mis kordab nõukogu ja presidendi pädevust reguleerivate sätete juures toodud õigusaktide andmise õigust.

Punktiga 4 muudetakse seaduse § 2 lõige 2 punkt 7 selliselt, et statistika kogumine ja avaldamine on asendatud kaasajastatud mõistega statistika tegemine. Riikliku statistika seaduse kohaselt on statistika lõpptulemus ehk statistika tegemise väljund. Statistika tegemine hõlmab endas kõiki toiminguid, mis on seotud statistika jaoks andmete kogumise, nende statistilise töötlemise, analüüsi, levitamise ja säilitamisega ning nimetatud tegevuste arendamisega.

Punktiga 5 täiendatakse seaduse § 7 lõiget 3 Eesti Panga nõukogu esimehe õigusega sõlmida Eesti Panga juhatuse liikmetega juhatuse liikme lepingud. Eesti Panga seadus sätestab presidendi ainupädevuse Eesti Panga esindamisel (§ 11 lõige 1 punkt 4), korruptsioonivastane seadus ei luba aga tehingute tegemist iseendaga. Teiste juhatuse liikmetega saaks lepingu sõlmida president, kuid ühtse lähenemise huvides antakse nõukogu esimehele selgesõnaline pädevus esindada Eesti Panka kõigi Eesti Panga juhatuse liikmetega lepingu sõlmimisel. On tavapärane, et juhatuse liikme lepingute tingimused määrab nõukogu ning nende lepingute sõlmimise õigus on antud nõukogu esimehele.

Punktiga 6 muudetakse seaduse § 9 lõike 2 punkti 4, kuhu lisatakse nõukogu pädevusena eelarvenõukogu tegevuse sõltumatu väliste hindaja nimetamine ja tagasikutsumine. 2025. aasta 29. detsembril jõustus riigieelarve seaduse § 4 täiendav lõige 5, mille kohaselt hindab eelarvenõukogu tegevust Eesti Panga nõukogu nimetatud sõltumatu väline hindaja. Eelarvenõukogu põhikirja § 24 lõike 3 kohaselt nimetab eelarvenõukogu sõltumatu väliste hindaja Eesti Panga presidendi ettepanekul Eesti Panga nõukogu. Eesti Panga president võib Eesti Panga nõukogult taotleda sõltumatu väliste hindaja asendamist, kui sõltumatu väline hindaja ei ole võimeline oma ülesandeid nõuetekohaselt täitma või on tekkinud põhjendatud kahtlus tema sõltumatuses.

Punktiga 7 muudetakse seaduse § 9 lõike 2 punkte 7 ja 7¹. Seaduse § 9 lõike 2 punktiga 7 antakse nõukogule ka siseaudiitori tagasikutsumise õigus. On tavapärane, et isikuid nimetav ja tagasi kutsuv organ on sama. Vastasel juhul võib nimetamise õiguse andmine kaotada oma mõtte. Nõukogu saab siseaudiitori tagasi kutsuda töölepinguseaduses sätestatud töölepingu ülesütlemise alustel. Seaduse § 9 lõike 2 punkti 7¹ muutmise vajadus tuleneb viite muutumisest seoses seaduse § 31 muutmisega.

Punktiga 8 muudetakse seaduse § 9 lõike 2 punkti 11, kuna säte ei vasta keskpanga ja Riigikogu operatiivse suhtluse vajadustele. Riigikogu erinevad komisjonid pöörduvad sageli Eesti Panga poole erinevate eelnõude kohta arvamuse saamiseks. Kuna tähtajad on sageli lühikesed, ei ole töökorralduslikult otstarbekas, et Eesti Panga vastused Riigikogu pöördumistele nõukogu heakskiidu peaksid saama. Nõukogu ainupädevusse jääb Eesti Panga enda initsiatiivil Riigikogule esitatavate ettepanekute läbivaatamine ja heakskiitmine, kuid Riigikogu pöördumistele vastamine enam nõukogu heakskiitu ei vaja. Muudatus aitab kaasa Eesti Panga töö tõhusamale korraldamisele, vähendab menetluslikku koormust ning võimaldab tagada kiirema ja paindlikuma infovahetuse Riigikoguga, kahjustamata seejuures nõukogu seadusest tulenevat pädevust või õigusi.

Punktiga 9 lisatakse seaduse § 9 lõikele 2 uus punkt 12, millega täiendatakse Eesti Panga nõukogu pädevust Eesti Panga juhatuse liikmetega sõlmitavate juhatuse liikme lepingute tingimuste heaks kiitmisega. Nõukogu ülesannete hulgas on küll Vabariigi Presidendile Eesti Panga presidendi ametisse nimetamiseks ettepaneku tegemine ja Eesti Panga asepresidentide ametisse nimetamine, kuid kehtiv seadus ei sätesta sealjuures selgesõnaliselt nõukogu õigust nende isikute töötingimuste määramiseks. Õigusselguse huvides tuleb see pädevus seaduses sätestada.

Punktiga 10 muudetakse seaduse § 10 lõiget 2¹ ning täiendatakse seda asepresidentide ametiaja piiranguga (maksimaalselt kaks järjestikust ametiaega). Ametiaja piirang kehtib hetkel Eesti Panga presidendile. Avaliku teenistuse seaduses on sätestatud kahe järjestikuse ametiaja piirang riigi julgeoleku volitatud esindaja juhile ja Konkurentsiameti peadirektorile ning Riigikogu menetluses on seaduseelnõu, milles nähakse ette maksimaalselt kahekordne ametiaeg riigisekretärile, ministeeriumi kantslerile, asekanclerile, Riigikantselei direktorile ja valitsusasutuse juhile. Ametiaja piirangut kavandatakse ka Finantsinspektsiooni juhatuse liikmetele. Seega on asjakohane asepresidentide vahetuvuse huvides seada piirang ka Eesti Panga asepresidendi ametiajale. Ametiaja piirang hakkab kehtima seaduse jõustumisel ehk seaduse jõustumisel esimest ametiaega ametis olev asepresident saab peale ametiaja lõppemist kandideerida asepresidendiks veel maksimaalselt üheks ametiajaks.

Punktiga 11 muudetakse seaduse § 10 lõiget 4 ning täpsustatakse presidendi asendamise korda. Praegu on reguleeritud presidendi asendamine seoses tema äraolekuga. Äraoleku mõiste ei ole hetkel sisustatud ning tekitab küsimusi, kas tegu on ajutise (puhkus) või püsiva (surm, teovõimetus, tagasikutsumine, tagasiastumine) puudumisega. Õigusselguse huvides on vajalik sätestada asenduskord, mis võimaldaks selgelt ja vaidlusteta organisatsiooni töö jätkumise ka siis, kui asendatava isiku volitused on lõppenud muul alusel, kui tema volituste tähtaja lõppemine. Eesti Panga toimimise jätkuvus presidendi volituste tähtaja ehk ametiaja lõppemisel on reguleeritud seaduse § 11³ lõikes 1 (kui presidendi volituste tähtaja lõppemise ajaks ei ole ametisse nimetatud uut presidenti, pikenevad ametisoleva isiku volitused kuni vastava ametisse nimetamise otsuse jõustumiseni).

Punktiga 12 muudetakse seaduse § 11 lõike 1 punkt 1, kust on eemaldatud presidendi ainupädevusena Eesti Panga tegevuse üldjuhtimine. Muudatuse eesmärgiks on selgus Eesti Panga juhtimises. Kehtiv seadus sätestab Eesti Panga presidendi ainupädevusena Eesti Panga

tegevuse üldjuhtimise, kuid seaduse §13 lõige 1 sätestab, et Eesti Panga tegevust juhib Eesti Panga juhatus ning lõige 1¹ määratleb juhatuse ülesannetena Eesti Panga töö kavandamise ja korraldamise. Üheselt ei ole selge üldjuhtimise ja juhtimise vahetegu ehk juhatuse ja presidendi pädevus. Muudatus asetab Eesti Panga juhtimise ja töö korraldamise selgelt Eesti Panga juhatusele. Lisaks on punktis 1 eemaldatud panganduspoliitika kujundamine, kuna see mõiste on määratlemata ja pärineb ajast, mil Eesti Panga ülesanne oli riikliku raha- ja panganduspoliitika teostamine.

Punktiga 13 muudetakse seaduse § 11 lõike 1 punkt 6, kuhu on presidendi pädevusena lisatud ettepaneku tegemine eelarvenõukogu tegevuse sõltumatu välise hindaja nimetamiseks ja tagasikutsumiseks (tuleneb seaduse § 9 lõike 2 punkti 4 muutmisest).

Punktiga 14 muudetakse seaduse § 11 lõike 5 sõnastust, lisades Eesti Panga presidendi õigusaktina ka korralduse, mis on organisatsioonist välja suunatud üksikakt. Korraldusega saaks kinnitada näiteks elutähtsa teenuse osutajate nimekirju. Lisaks on lõiget täiendatud selliselt, et määruse andmisel konsulteerib Eesti Panga president juhatusega. Selle muudatuse eesmärk on juhatuse suurem kaasamine Eesti Panga ülesannete täitmisele, mida toetab tänane praktika.

Punktiga 15 muudetakse seaduse § 13 pealkiri.

Punktiga 16 täiendatakse seaduse § 13 lõikega 3, mis laiendab huvide konflikti ja töötamise piirangute sätteid ka Eesti Panga juhatuse liikmetele ja on kooskõlas ning seotud eelnõuga seadusesse lisatavate uute paragrahvidega 31¹ ja 31².

Punktiga 17 sõnastatakse ümber seaduse § 25, mis sätestab Eesti Panga kapitalide ja fondide, edaspidi Eesti Panga kapitali ja reservide regulatsiooni. Paragrahvi muutmise eesmärk on lihtsustada ja kaasajastada Eesti Panga omakapitali struktuuri ning viia see kooskõlla tänapäevaste finantsaruandluse põhimõtete ja eurosüsteemi tavapraktikaga. Omakapitali struktuur muutub kahetasandiliseks – kapital ja reservid. Põhikapital suurendatakse 400 miljoni euronit ning reservkapitali mõistet eraldi enam ei kasutata – seadus lähtub üksnes kapitali ja reservide mõistetest. 2016. aastal otsustas Riigikogu suurendada Eesti Panga reservkapitali kuni 300 miljoni euronit. Muudatusettepanekus pakutud põhikapitali suurus 400 miljonit eurot on tänase põhikapitali (vastavalt seadusele 100 miljonit eurot) ja reservkapitali summa. Seadusesse lisatakse rakendussäte, mis sätestab, et põhikapitali suurendatakse Eesti Panga olemasoleva omakapitali (reservkapital ning sihtkapitalid ja -fondid) arvelt. 2026. aasta 31. märtsi seisuga on Eesti Panga reservkapitali suuruseks 247,5 miljonit eurot ning sihtkapitalides ja -fondides (erireserv) on 214,3 miljonit eurot. Nende vahendite arvelt suurendatakse põhikapitali 300 miljoni euro võrra ning üle jääv 161,9 miljonit arvatakse reservi. Reservidele seaduslikku ülempiiri ei kehtestata, et võimaldada Eesti Pangale koguda riskidega proportsionaalseid puhvreid. Sihtotstarbeliste reservide loomise ja kasutamise tingimused määratakse Eesti Panga põhikirjas.

Punktiga 18 tunnistatakse kehtetuks seaduse § 27 - Eesti Panga reservkapital, sihtkapitalid ja -fondid, mis tuleneb seaduse § 25 sõnastuse muudatustest. Seadusest jäetakse välja sihtkapitalid, sihtfondid ja erireserv kui oma sisult ebaselged ning ajalooliselt kujunenud, kuid tänapäeval mitte kasutatavad kategooriad.

Punktiga 19 sõnastatakse uuesti seaduse § 30, mis sätestab Eesti Panga tulude ja kulude regulatsiooni. Koos kapitali ja reservide struktuuri muudatusega täpsustatakse kasumi jaotamise järjekorda selliselt, et esmalt kaetakse varasemad katmata kahjumid ning seejärel tehakse vajalikud eraldised reservide suurendamiseks. Sätestatakse, et põhikapitali

kasutamiseks kahjumi katmiseks ei ole enam Riigikogu luba tarvis. Riigikogu loa küsimine sellises olukorras oleks sisutühi, kuna juhul kui võimaliku kahjumi korral on reservid juba ära kasutatud, on raamatupidamislikult kahjumi katmiseks põhikapitali kasutamine niikuinii vältimatu.

Punktiga 20 muudetakse ja sõnastatakse uuesti seaduse § 31, mis käsitleb Eesti Panga tegevuse kontrollimist ja aastaaruannet. Lisatud on uus lõige 1, milles tuuakse välja, millistest osadest koosneb Eesti Panga aastaaruanne. Muudetud on lõikeid 2 ja 4, milles on täpsustatud, et sõltumatu audiitor kinnitab raamatupidamise aastaaruande (mitte aastaaruande) ning Eesti Panga raamatupidamise aastaaruanne (mitte aastaaruande) koostatakse vastavalt Euroopa Keskpanga reeglitele. Kehtiva seaduse lõikest neli (eelnoõ lõige 6) kustutatakse viide Eesti Panga Aastaraamatule, kuna Eesti Pank sellist üllitist välja ei anna.

Punktiga 21 täiendatakse seadust uue peatükiga 5¹ (§ 31¹–§ 31³), mis reguleerib huvide konflikti ja taustakontrolli.

Paragrahv 31¹ eesmärk on tugevdada Eesti Panga töötajate sõltumatust, usaldusväärsust ja eetilist käitumist, vältides olukordi, kus töötaja isiklikud huvid võivad mõjutada või näida mõjutavat tema tööalaseid otsuseid.

Lõige 1 sätestab töötajale üldise kohustuse vältida huvide konflikti. See on alusnorm, mis kehtib kõigile töötajatele sõltumata ametikohast või tööülesannetest. Normi eesmärk on tagada, et Eesti Panga töötajad tegutsevad alati erapooletult ning avalikes huvides, mitte isiklikest huvidest lähtudes.

Lõikega 2 defineeritakse huvide konflikt kui olukord, kus töötaja tööalast tegevust mõjutab või võib mõjutada tema enda huvi või isiku huvi, kes on temaga seotud isik korruptsioonivastase seaduse tähenduses.

Lõige 3 sätestab töötajatele, kellel on tööülesannete täitmisel regulaarne juurdepääs turutundlikule teabele Euroopa Keskpanga suunise (EL) 2021/2253 tähenduses, keelu teha tehinguid samas suunises nimetatud reguleeritud üksuse emiteeritud omakapitali- ja võlainstrumentidega, nendega seotud tuletisinstrumentidega ning sellise investeerimisfondi osakute või aktsiatega, mille investeerimispoliitika eesmärgid on suunatud üksnes reguleeritud üksustele. Piirangu eesmärk on vältida siseteabe või muu turutundliku teabe võimalikku väärkasutust ning tugevdada usaldust Eesti Panga tegevuse sõltumatuse ja usaldusväärsuse vastu. Nõue keelata selliste tehingute tegemine tuleneb Euroopa Keskpanga suunistest (EL) 2021/2253, kus reguleeritud üksused on määratletud järgmiselt:

a) Euroopa Keskpanga määruse (EL) 2021/379 (EKP/2021/2) (6) artikli 2 punkti 1 alapunktis b määratletud rahaloomeasutus, välja arvatud rahaturufondid;

b) määruse (EL) 2021/379 (EKP/2021/2) artikli 2 punktis 4 määratletud mitterahaloomeasutusest krediidasutus;

c) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 909/2014 artikli 2 lõike 1 punktis 10 määratletud väärtpaberiarveldussüsteem, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 648/2012 artikli 2 punktis 1 määratletud keskne vastaspool, määruse (EL) nr 909/2014 artikli 2 lõike 1 punktis 1 määratletud väärtpaberite keskdepositooriumi korraldaja, Euroopa Keskpanga määruse (EL) nr 795/2014 (EKP/2014/28) artikli 2 punktis 1 määratletud maksesüsteemi korraldaja, eurosüsteemi järelevaatamispoliitika raamistiku või EKP muudetud jaemaksesüsteemide ajakohastatud järelevaatamisraamistikuga hõlmatud muu maksesüsteemi või kaardimaksesüsteemi korraldaja (edaspidi ühiselt nimetatud „reguleeritud finantsturutaristud“);

d) eurosüsteemi järelevaatamispoliitika raamistiku kohaselt eurosüsteemi otsese järelevaatamise alla kuuluva finantsturutaristu kriitilise teenuse osutaja.

Euroopa Keskpank edastab kord kuus keskpankadele nimekirja reguleeritud üksustest.

Lõikes sätestatakse ka erand juhtudeks, kus töötaja finantsvarade valitsemine on kirjaliku varahalduse lepingu alusel antud sõltumatule kolmandale isikule ning töötaja ei saa portfelli valitsemisse sekkuda. Sellisel juhul on huvide konflikti ja turutundliku teabe väärkasutuse risk oluliselt väiksem, mistõttu ei ole tehingukeelu kohaldamine vajalik samas ulatuses.

Lõige 4 annab Eesti Pangale õiguse kehtestada nimekiri ametikohtadest, mille tööülesannete täitmisel on töötajal regulaarne juurdepääs turutundlikule teabele Euroopa Keskpanga suunise (EL) 2021/2253 tähenduses. Sätte eesmärk on tagada selgus, millistele ametikohtadele lõikes 3 sätestatud piirangud kohalduvad. Samuti võimaldab see arvestada Eesti Panga organisatsioonilist ülesehitust ja töökorraldust ning vajaduse korral ajakohastada vastavat nimekirja paindlikult, ilma et selleks oleks vaja seadust muuta. Tehingute tegemise keeld kehtib vaid töötajatele, kes töötavad nendel ametikohtadel. Hetkel on Eesti Pangas selliseid ametikohti 77.

Lõikes 5 sätestatakse Eesti Pangale volitus kehtestada huvide konflikti vältimiseks töötajatele finantstehingute tegemisel täiendavaid piiranguid. Nendeks võivad olla eelneva loa nõue, eelneva aruandluse nõue, tagantjärele aruandluse nõue ning keeluperiood, mille jooksul on töötajal finantstehingute tegemine keelatud. Selliste meetmete eesmärk on võimaldada proportsionaalset ja riskipõhist järelevalvet töötajate finantstehingute üle, võttes arvesse erinevate ametikohtade ja tööülesannetega seotud riske. Hetkel on Eesti Pank ametialase käitumise juhendiga kehtestanud teatud tehingutest teavitamise nõude.

Lõikes 6 reguleeritakse olukorda, kus lõike 4 alusel määratletud ametikohal töötav töötaja või sellele ametikohale kandideeriv isik omab finantsinstrumente, mis võivad põhjustada huvide konflikti. Sellisel juhul peab isik Eesti Panka viivitamata teavitama ning rakendama Eesti Panga kehtestatud meetmeid huvide konflikti vältimiseks. Sätte eesmärk on tagada, et võimalikud riskid oleksid Eesti Pangale aegsasti teada ja nende maandamiseks saaks võtta sobivaid meetmeid.

Lõikes on ühtlasi ette nähtud, et kui huvide konflikti ei ole võimalik vältida leebemate meetmetega, on Eesti Pangal õigus nõuda finantsinstrumentide võõrandamist mõistliku aja jooksul. See tagab, et kõige suurema riskiga olukordades on võimalik huvide konflikt tõhusalt kõrvaldada. Võõrandamise nõue on käsitatav *ultima ratio* meetmena, mida rakendatakse üksnes juhul, kui muud lahendused ei ole piisavad. Kuivõrd lõikes 3 sätestatud kauplemiskeeld ja lõikes 6 sätestatud võõrandamiskohustus riivavad Eesti Panga töötajate põhiõigust vabale eneseteostusele, on riivete vastavust põhiseadusele analüüsitud seletuskirja 6. peatükis.

Lõikes 7 antakse Eesti Pangale volitus kehtestada täpsemad nõuded käesoleva paragrahvi rakendamiseks, sealhulgas huvide konflikti ennetamise, teatamiskohustuse ja aruandluse korra, tähtaja ning vormi kohta. Sätte eesmärk on võimaldada kujundada praktiline ja üksikasjalik rakendusraamistik, mis arvestab Eesti Panga tegevuse eripära ning võimaldab paindlikult täpsustada menetluslikke küsimusi asutusesisese regulatsiooni tasandil. See aitab tagada normide ühetaolise ja tõhusa kohaldamise.

Paragrahv 31² eesmärk on vähendada huvide konflikti riske olukorras, kus Eesti Panga töötaja lahkub ametist ja asub tööle või hakkab nõustama isikuid, kelle tegevus võib olla seotud Eesti Panga või Euroopa Keskpanga järelevalve, otsuste või turutundliku teabega. Säte tugevdab

Eesti Panga sõltumatust, usaldusväärsust ja eetilist raamistikku ning tagab kooskõla Euroopa Keskpanga kehtestatud nõuetega.

Nõue kohaldada ooteaega Eesti Panga töötajatele tuleneb Euroopa Keskpanga suunisest (EL) 2021/2253, 2. november 2021, millega kehtestatakse eurosüsteemi eetikaraamistiku põhimõtted (EKP/2021/49), artiklist 6.3, mis sätestab, et Eurosüsteemi keskpangad loovad mehhanismi, et hinnata ja vältida võimalikke huvide konflikte, mis tulenevad nende töötajate ja organite liikmete töösuhte järgnevast ametialasest tegevusest, sealhulgas nägema ette asjakohase teatamiskohustuse ja vaheperioodi (ooteaeg). Selles suunises ei ole välja toodud ooteaja pikkust ega ka seda, millistele töötajatele seda kohaldada. Selle on jätnud Euroopa Keskpanga keskpangade otsustada. Praegu kohaldab Eesti Pank töötajatele ooteaega kokkulepetega, mis on töölepingu lisadeks, st Eesti Pank ei saa ooteaja nõuet ühepoolset kehtestada. Küll on aga ooteaja tingimused reguleeritud juhatuse poolt kinnitatud ametialase käitumise juhendiga. Seal nähakse ooteaja maksimaalseks pikkuseks ette 12 kuud ning hüvitiseks 80% viimasest töötasust. Nendele tingimustele tuginedes sõlmitakse töötajaga kokkulepe. Maksimaalse ooteaja pikkuse määramisel ametialase käitumise juhendis ja ka eelnõus on Eesti Pank lähtunud Euroopa Keskpanga oma töötajatele kehtestatud ooteaegadest (punkt 0.2.8.3), aga ka sellest, et Euroopa Keskpanga nõukogu või järelevalvenõukogu liikme asendaja võib olla töötaja, millisel juhul tuleb talle kohaldada Euroopa Keskpanga kõrgetasemeliste töötajate ametijuhendist tulenevaid piiranguid (vt järgmine lõik). Ooteaja kokkulepe on hetkel sõlmitud 9 töötajaga, kellega on kokku lepitud kolme kuu pikkune ooteaeg. Eesti Panga seaduse muudatuste vastuvõtmisel ei planeerita ooteaja kohaldamise olulist suurendamist.

Juhatuse liikmetele tuleneb ooteaja nõue Euroopa Keskpanga kõrgetasemeliste töötajate ametijuhendist (2022/C 478/03). Selle juhendi rakendamiselasse kuuluvad Euroopa Keskpanga nõukogu ja järelevalvenõukogu liikmed ning nende asendajad. Juhendi artikkel 17 sätestab neile kohalduvad reeglid pärast ametiaja lõppu. Seal on loetletud mitmeid valdkondi, kuhu liikmed ei tohi enne teatud aja möödumist tööle minna. Pikim ooteaeg on üks aasta olulise või vähemolulise krediitiasutuse puhul (17.1.a)), mida võib erandjuhtudel pikendada kahe aastani (17.3.b)). Asendusliikmete puhul on need piirangud vastavalt 6 ja 12 kuud. Juhatuse liikmetele on piirangud rakendatud läbi Eesti Panga nõukogu kinnitatud juhatuse tasustamise aluste ning juhatuse liikme lepingute. Seal on sätestatud, et ooteaeg on reeglina 12 kuud, erandjuhul võib seda pikendada 24 kuuni.

Lõige 1 kehtestab kuni 12-kuulise ooteaja töötajatele, kellel oli tööülesannete täitmisel regulaarne juurdepääs turutundlikule teabele Euroopa Keskpanga suunise (EL) 2021/2253 tähenduses. Ooteaja jooksul on töötajal keelatud:

- asuda tööle,
- nõustada,
- või luua töö- või käsundilaadne suhe

isikutega, kes kuuluvad Euroopa Keskpanga vahetu järelevalve alla või kelle puhul võib tekkida huvide konflikt.

Säte välistab olukorra, kus töötaja võiks kasutada või näida kasutavat Eesti Pangas omandatud turutundlikku teavet uue tööandja huvides.

Lõige 2 täpsustab, et ooteajal ei või töötaja olla olulise osalusega aktsionär või osanik, juhtimisorgani liige, prokurist või muu esindusõigust omav isik, audiitor, siseauditi või -kontrolli juht või revisjonikomisjoni esimees sama isiku juures, kelle suhtes kehtib lõike 1 piirang. See välistab olukorra, kus töötaja ei asu küll formaalselt tööle, kuid omab olulist mõju

või kontrolli, mis võib tekitada huvide konflikti või jätta mulje siseteabe võimalikust kasutamisest.

Lõige 3 sätestab, et Eesti Panga juhatuse liikme ooteaeg on vähemalt 12 kuud ning nõukogu võib seda pikendada kuni 24 kuuni. Lisaks kohaldatakse juhatuse liikmetele Euroopa Keskpanga kehtestatud töötamise ja ametijärgse tegevuse piiranguid. See tagab, et Eesti Panga juhatuse liikmete tegevus vastab eurosüsteemi kõrgeimatele sõltumatuse ja läbipaistvuse standarditele.

Lõikega 4 sätestatakse, mis hetkest algab ooteaeg.

Lõige 5 sätestab olukorrad, kus ooteaja võib töötaja suhtes kohaldamata jätta.

Lõige 6 sätestab kohustuse maksta ooteajal olevale töötajale hüvitist ning õiguse ooteaja järgimise nõude rikkumise korral nõuda tagasi nii tasutud ooteaja hüvitis kui ka rikkumise tagajärjel Eesti Pangal tekkinud kahju. Lisaks on võimalik leppida kokku leppetrahvis ooteaja nõuete rikkumise eest.

Lõige 7 annab Eesti Pangale õiguse kehtestada täpsemad ooteaja kohaldamise tingimused, sh ametikohad, kus ooteaega kohaldatakse, ooteaja pikkuse, ooteaja järgimise eest makstava hüvitise summa ja hüvitise välja maksmise korra.

Paragrahvida 31³ sätestatakse Eesti Panga tööle kandideeriva või Eesti Pangas töötava isiku taustakontrolli õiguslik alus, kontrolli eesmärk, kontrolli ulatus, Kaitsepolitsei ameti ja Eesti Panga ülesanded ning isikuandmete töötlemise ja säilitamise põhimõtted. Sätte eesmärk on tagada, et ametikohal, millega kaasneb ligipääs konfidentsiaalsetele andmetele, kokkupuude suurte materiaalse väärtustega või võimalus mõjutada Eesti Panga finantsotsuseid, töötaksid üksnes usaldusväärsed ja ametikohale sobivad isikud.

Eesti Panga ülesannetest ja institutsionaalsest rollist tulenevalt on põhjendatud kõrgendatud usaldusnõue nende ametikohtade suhtes, mille puhul võib isiku sobimatus ohustada Eesti Panga sõltumatust, finantsstabiilsust, vara kaitset või konfidentsiaalse teabe turvalisust. Kuna Eesti Pank näeb sellise kontrolli tegijana ette Kaitsepolitsei ameti, on vajalik sätestada selleks seaduslik alus, sealhulgas kontrolli ese, eesmärk ja isikuandmete töötlemise raamistik.

Lõikega 1 sätestatakse taustakontrolli eesmärk, kontrollitavate isikute ring ning ametikohad, mille suhtes kontrolli tehakse. Kontrolli eesmärk on hinnata Eesti Panka tööle kandideeriva või Eesti Pangas töötava isiku sobivust ametikohale. Kontrollitavaks on isik, kes kandideerib ametikohale või töötab ametikohal, kus on ligipääs konfidentsiaalsetele andmetele, kokkupuude suurte materiaalse väärtustega või võimalus mõjutada Eesti Panga finantsotsuseid. Sättega määratletakse kontrolli kohaldamisala riskipõhiselt. Taustakontrolli ei tehta kõigi Eesti Panga töötajate suhtes, vaid üksnes selliste ametikohtade puhul, kus ametiülesannete laad õigustab kõrgendatud usaldusväärsuse kontrolli. Täpsema ametikohtade loetelu kinnitab Eesti Pank. Sellega tagatakse paindlikkus, et arvestada Eesti Panga sisemist töökorraldust ja ametikohtade tegelikku riskitaset, ilma et seaduses tuleks ammendavalt loetleda kõik kontrollitavad ametikohad.

Lõikes 2 nähakse ette, et taustakontrolli tegemise eelduseks on kontrollitava eelnev kirjalik nõusolek. Nõusoleku nõue tagab, et isikuandmete töötlemine nii intensiivselt ulatuses toimub kontrollitava teadmisel ja kirjalikult väljendatud tahte alusel. Sellega tagatakse isiku põhiõiguste parem kaitse ning õigusselgus kontrolli alustamise eeltingimuste osas.

Lõikes 3 reguleeritakse olukorda, kus kontrollitav keeldub nõusoleku andmisest või võtab selle tagasi. Sellisel juhul ei või isikut võtta tööle ega jätta ametikohale, millel töötamise eelduseks on taustakontrolli läbimine. Sätte eesmärk on tagada, et kõrgendatud riskiga ametikohtadel töötaksid üksnes isikud, kelle suhtes on võimalik seaduses ette nähtud sobivuskontroll läbi viia. Samas nähakse ette, et enne töösuhte lõpetamist peab Eesti Pank hindama võimalust pakkuda kontrollitavale muud sobivat ametikohta, mille puhul taustakontroll ei ole nõutav. See aitab tagada meetme proportsionaalsuse ning töötaja huvide arvestamise.

Lõikes 4 sätestatakse, et taustakontrolli tulemus võib olla aluseks tööle võtmisest keeldumiseks, teisele ametikohale üleviimiseks või töösuhte lõpetamiseks, kui kontrolli käigus ilmnenu asjaolud näitavad, et isik ei ole asjaomasele ametikohale sobiv. Sätte eesmärk on anda taustakontrollile praktiline õiguslik tähendus ning võimaldada Eesti Pangal võtta tarvitusele vajalikud personalialased meetmed olukorras, kus kontrolli tulemused viitavad julgeoleku-, usaldusväärsuse- või muule sobivusriskile.

Lõikes 5 loetletakse andmekategooriad, mida Kaitsepolitseiamet võib taustakontrolli tegemiseks töödelda. Sätte eesmärk on määratleda selgelt kontrolli sisuline ulatus ning anda andmetöötlusele konkreetne seaduslik alus. Andmete töötlemisel tuleb arvestada ametikoha riskitaset ning järgida vajalikkuse ja minimaalsuse põhimõtet, mis tähendab, et koguda ja töödelda võib ainult selliseid andmeid, mis on kontrolli eesmärgi saavutamiseks põhjendatult vajalikud. Loetelu hõlmab muu hulgas isiku tuvastamiseks vajalikke andmeid, karistusandmeid, töö- ja hariduskäiku, seotust organisatsioonidega, majanduslikku tegevust, vara puudutavaid andmeid ning muid julgeolekuasutuste seaduse alusel kogutud andmeid. Selline regulatsioon võimaldab viia läbi piisavalt põhjaliku kontrolli, et hinnata isiku sobivust kõrgendatud riskiga ametikohale.

Lõikes 6 nähakse ette taustakontrolli korduv tegemine töölepingu kehtivuse ajal iga viie aasta järel või juhul, kui tekib põhjendatud kahtlus asjaolude esinemise kohta, mis välistaksid isiku ametikohale sobivuse. Sätte eesmärk on tagada, et kontroll ei oleks üksnes tööle asumise eelne meede, vaid et ka töösuhte kestel oleks võimalik hinnata, kas isik vastab jätkuvalt ametikohale esitatavatele usaldusväärsuse nõuetele. Samuti nähakse ette Kaitsepolitsei ameti kohustus teavitada Eesti Panka viivitamata asjaoludest, mis võivad mõjutada kontrollitava sobivust. See võimaldab Eesti Pangal vajaduse korral kiiresti reageerida.

Lõikes 7 sätestatakse Eesti Panga kohustus teavitada Kaitsepolitsei ametit viivitamata sellest, kui kontrollitav ei tööta enam lõikes 1 nimetatud ametikohal. Sätte eesmärk on tagada, et taustakontrolliga seotud andmetöötlus ja järelkontrolli kohustus oleks seotud üksnes nende isikutega, kelle ametikohast tulenevalt on see vajalik. See toetab andmete eesmärgipärast töötlemist ning aitab vältida põhjendamatut andmetöötlust olukorras, kus selleks enam alust ei ole.

Lõikes 8 reguleeritakse taustakontrolli algatamise menetluslikke küsimusi. Kontrollitav peab esitama Eesti Pangale isikuandmete ankeedi Eesti Panga kehtestatud vormil ning kirjaliku nõusoleku kontrolli tegemiseks. Eesti Pank edastab need dokumendid Kaitsepolitsei ametile. Lisaks nähakse ette kontrollitava kohustus esitada Kaitsepolitsei ameti nõudmisel täpsustavaid või lisaandmeid ja dokumente, mis on kontrolli tegemiseks vajalikud. Sätte eesmärk on tagada kontrolli läbiviimiseks piisava ja korrastatud lähteinfo olemasolu ning menetluse sujuvus.

Lõikes 9 sätestatakse tähtaeg, mille jooksul Kaitsepolitsei amet peab Eesti Panka teavitama esmakordse kontrolli tulemustest. Üldreeglina tuleb seda teha kirjalikult 15 päeva jooksul pärast dokumentide kättesaamist, kuid vajaduse korral võib tähtaega pikendada kuni 45

päevani. Sätte eesmärk on tagada menetluse mõistlik kiirus ja õigusselgus nii Eesti Pangale kui ka kontrollitavale, jättes samas võimaluse pikemaks tähtjaks keerukamate juhtumite korral.

Lõikes 10 sätestatakse, et taustakontrolli tegemisel ja isikuandmete töötlemisel, sealhulgas andmesubjekti õiguste piirangute kohaldamisel, lähtutakse julgeolekuasutuste seaduses sätestatud, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi. Sätte eesmärk on siduda taustakontrolli menetlus kehtiva julgeolekuasutuste õigusraamistikuga ning vältida dubleeriva regulatsiooni loomist. Samuti tagab see, et andmetöötlus toimub julgeolekuasutuste tegevusele kohaldatavate reeglite alusel, säilitades ühtse ja süsteemse lähenemise.

Lõikes 11 sätestatakse taustakontrolli läbiviimiseks kogutud isikuandmete säilitamise tähtaeg. Andmeid säilitatakse viis aastat pärast kontrolli läbiviimist või pärast lõikes 1 nimetatud ametikohal töötamise lõppemist, seejärel andmed kustutatakse. Sätte eesmärk on tagada, et isikuandmeid ei säilitataks kauem, kui see on vajalik kontrolli eesmärkide saavutamiseks, ning et andmete säilitamine oleks ajaliselt piiritletud. Sellega toetatakse andmekaitse põhimõtteid, eeskätt säilitamise piirangu põhimõtet.

Punktiga 22 tunnistatakse kehtetuks seaduse § 35 lõige 3, kuna töölepinguliste suhete puhul enam distsiplinaarkaristust kohaldada ei saa, samuti ei ole ametisaladuse avaldamine karistatav kriminaalkorras.

Punktiga 23 lisatakse eelnõule rakendussätteid (lõiked 1–3).

Lõikes 1 sätestatakse Eesti Panga omakapitali ümberjaotamise kord seaduse käesoleva redaktsiooni jõustumise ajal olemas oleva omakapitali ulatuses. Sätte eesmärk on viia Eesti Panga senine omakapitali koosseis kooskõlla käesoleva seaduse §-s 25 sätestatud uue omakapitali struktuuriga. Selleks nähakse ette, et esmalt suurendatakse põhikapitali seaduses ettenähtud tasemeni ning seejärel kantakse põhikapitali suurendamisest üle jääv omakapital reservi. Tegemist on tehnilise üleminekusättega, mille eesmärk on tagada uue omakapitali regulatsiooni sujuv rakendamine ilma vajaduseta kujundada omakapitali ümber etapiviisiliselt või võtta vastu täiendavaid üksikotsuseid. 2026. aasta 31. märtsi seisuga on Eesti Panga reservkapitali suuruseks 247,5 miljonit eurot ning sihtkapitalides ja -fondides (erireserv) on 214,3 miljonit eurot. Nende vahendite arvelt suurendatakse põhikapitali 300 miljoni euro võrra ning üle jääv 161,9 miljonit arvatakse reservi.

Lõikes 2 reguleeritakse nende töötajate olukorda, kes käesoleva redaktsiooni jõustumise ajal töötavad seaduse § 31¹ lõike 4 kohaselt määratud ametikohal ning omavad finantsinstrumente, mis võivad põhjustada huvide konflikti. Sätte eesmärk on tagada uue huvide konflikti vältimise regulatsiooni rakendamine ka nende töötajate suhtes, kes juba töötavad kõrgendatud riskiga ametikohal seaduse jõustumise hetkel. Töötajale pannakse kohustus teavitada Eesti Panka sellistest finantsinstrumentidest viivitamata, kuid hiljemalt ühe kuu jooksul seaduse jõustumisest arvates. Samas näeb säte ette töötaja jaoks olulise üleminekulise kaitsemehhanismi. Kui huvide konflikti ei ole võimalik vältida leebemate meetmetega, võib Eesti Pank küll nõuda finantsinstrumentide võõrandamist, kuid mitte enne ühe aasta möödumist seaduse jõustumisest. Sellega antakse töötajale mõistlik aeg oma varaliste otsuste ümberkorraldamiseks ja välditakse ebaproportsionaalselt koormavat kohest sekkumist juba olemasolevatesse investeringutesse. Säte tasakaalustab seega ühelt poolt huvide konflikti ennetamise eesmärki ning teiselt poolt töötajate õiguspärast ootust ja vara kasutamise vabadust.

Lõikes 3 nähakse ette üleminekukord seaduse § 31³ lõike 1 kohaselt määratud ametikohal juba töötavate isikute suhtes taustakontrolli tegemiseks. Sätte kohaselt võib nende töötajate suhtes taustakontrolli teha mitte varem kui ühe aasta möödumisel käesoleva redaktsiooni jõustumisest.

Selle eesmärk on anda nii Eesti Pangale kui ka asjaomastele töötajatele piisav aeg valmistuda uue kontrollimehhanismi rakendamiseks ning vältida olukorda, kus uus kohustus rakenduks olemasolevatele töötajatele ootamatult ja vahetult. Lisaks sätestatakse Eesti Panga kohustus teavitada töötajat kirjalikult taustakontrolli kohustusest, selle eesmärgist, ulatusest ning nõusoleku andmisest keeldumise või selle tagasivõtmise võimalikest tagajärgedest. See aitab tagada töötaja teadlikkuse ja õigusselguse uue regulatsiooni rakendamisel. Samuti nähakse ette, et enne töölepingu lõpetamist nõusoleku andmisest keeldumise või selle tagasivõtmise tõttu peab Eesti Pank võimaluse korral pakkuma töötajale muud sobivat ametikohta, millel taustakontroll ei ole nõutav. Nii tagatakse regulatsiooni proportsionaalne rakendamine ka nende töötajate suhtes, kes olid ametikohal juba enne uue redaktsiooni jõustumist.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid. Kasutatavad mõisted tuginevad kehtivas riigisisiseses õiguses, Euroopa Liidu õiguses või valdkonnas väljakujunenud terminoloogiale.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga sätestatakse huvide konflikti reeglid, mis võimaldavad Eesti Pangal rakendada Euroopa Keskpanga 2021. aasta 2. novembri suunist, millega kehtestatakse eurosüsteemi eetikaraamistiku põhimõtted (EKP/2021/49).

Euroopa Liidu liikmesriikide ametiasutused on aga kohustatud konsulteerima Euroopa Keskpangaga iga Euroopa Keskpanga pädevusvaldkonda kuuluva õigusakti eelnõu puhul (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 127 lõige 4).

Euroopa Liidu Nõukogu 1998. aasta 29. juuni otsuse nr (riikide ametiasutuste konsulteerimise kohta Euroopa Keskpangaga seoses õigusaktide eelnõudega) artikli 2 lõike 1 kohaselt konsulteerivad riikide ametiasutused Euroopa Keskpangaga iga selle pädevusvaldkonda kuuluva õigusakti eelnõu puhul, sealhulgas järgmisi küsimusi reguleerivate õigusaktide eelnõude puhul:

- 1) valuutaküsimused;
- 2) maksevahendid;
- 3) riikide keskpangad;
- 4) raha-, finants-, pangandus-, maksesüsteemide ja maksebilansi statistika kogumine, koostamine ja levitamine;
- 5) makse- ja arveldussüsteemid;
- 6) finantsinstitutsioonidele kohaldatavad reeglid, kuivõrd need mõjutavad oluliselt finantsinstitutsioonide ja turgude stabiilsust.

Nõukogu otsuse 98/415/EÜ preambuli lõike 3 kohaselt ei ole artiklis 2 toodud valdkondade loetelu ammendav.

Riikide keskpanku puudutavate õigusaktide eelnõude puhul kuuluvad Euroopa Keskpanga pädevusvaldkonda eelkõige küsimused, mis käsitlevad õigusnorme, mis mõjutavad riikide keskpankade või nende juhtorganite liikmete staatust, eriti nende sõltumatuse erinevaid aspekte.

6. Eelnõu vastavus Eesti Vabariigi Põhiseadusele

6.1. Põhiõiguse esemeline kaitseala

Euroopa Keskpanka 2021. aasta 2. novembri suunis, millega kehtestatakse eurosüsteemi eetikaraamistiku põhimõtted (EKP/2021/49, kohustab keskpanku kehtestama piirangud isiklike finantstehingute tegemisele ning reeglid huvide konflikti vältimiseks, sh ooteaja nõude. Suunis on keskpankadele täitmiseks kohustuslik. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi ka *PS*) kontekstis riivavad eelnimetatud piirangud Eesti Panga töötajate ja juhatuse liikmete vaba tegevusala, elukutse ja töökoha valikuvabaduse (PS § 29), ettevõtlusvabaduse (PS § 31) ja omandivabaduse (PS § 32) kaitseala. Taustakontrolli läbiviimine riivab töötaja õigust perekonna- ja eraelu puutumatusel (PS § 26). Järgnevalt avatakse riivete sisu täpsemalt ning analüüsitakse riivete kooskõla põhiseadusega.

6.1.1. Õigus tegeleda ettevõtlusega ehk ettevõtlusvabadus

PS § 31 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegelda ettevõtlusega ning kuuluda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Tulenevalt PS § 9 lõikest 2, laieneb ettevõtlusvabadus ka juriidilistele isikutele.¹ Ettevõtlusvabadusel on kaks külge: õigus nõuda avalikult võimult sekkumisest hoidumist, teisalt õigus nõuda positiivsete (ettevõtlust edendavate) meetmete võtmist.

Ettevõtluse põhieesmärgiks on tulu teenimine.² Üks paljudest ettevõtluse väljendusvormidest on investeerimine, mille käigus paigutatakse likviidsed vahendid börsil kaubeldavatesse väärtpaberitesse (aktsiad, osad, võlakirjad jms väärtpaberituruseaduse § 2 lõike 1 tähenduses), et teenida nende pealt kasumit (väljendub dividendides). Investeerimise viise on erinevaid, alates pensionifondidest kuni virtuaalvääringuteni. Erasisikuna investeerimiseks võib avada investeerimiskonto, asutada juriidilise keha või teha seda läbi tavalise või spetsiifiliselt investeerimiseks avatud panga- või investeerimisplatvormi konto. Praktikas alustavad füüsilised isikud investeerimist väikeste summadega tavaliselt pangakontolt ning portfelli suurenedes asutatakse juriidiline keha, millele väärtpaberid võõrandatakse. Sellise juriidilise keha ja võõrandamise eesmärk on lükata edasi tulumaksukohustust, kuna väljamakstud dividendid arvutatakse maha tulumaks.³ Investeerides ettevõtte alt, tuleb tulumaksu tasuda alles dividendide väljavõtmisel.⁴

Eelnõuga piiratakse Eesti Panga töötajate ja juhatuse liikmete õigust teha tehinguid Euroopa Keskpanka suunises (EL) 2021/2253 nimetatud reguleeritud üksuse emiteeritud omakapitali- ja võlainstrumentidega, nendega seotud tuletisinstrumentidega ning sellise investeerimisfondi osakute või aktsiatega, mille investeerimispoliitika eesmärgid on suunatud üksnes reguleeritud üksustele ning kohustatakse nad taolised finantsinstrumentid võõrandama. Piirangute eesmärk on ennetada huvide konflikti ning sellise olukorra tekkimist, kus Eesti Pangas töötav isik, kes puutub kokku turutundliku teabega, seaks oma erahuvid kõrgemale oma tööandja huvidest, või kasutaks töö käigus omandatud teavet ära oma investeerimisportfelli seisu parandamiseks. Tegemist on sisuliselt investeerimiskeeluga teatavatesse finantsinstrumentidesse. Piiranguga taotletakse Eesti Pangas töötavate isikute objektiivsust ja iseseisvust oma tööülesannete täitmisel.

¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2002. aasta 6. märtsi otsus nr 3-4-1-1-02, punkt 12.

² Riigikohtu üldkogu 2013. aasta 9. detsembri otsus nr 3-4-1-2-13, punkt 105.

³ Tulumaksuseadus (RT I, 29.04.2026, 4) § 14 lõige 1.

⁴ Samas, § 17¹ lõige 1.

Eelnõuga antakse Eesti Pangale õigus kehtestada finantstehingute tegemisel täiendavaid piiranguid eelneva loa nõude, eelneva või tagantjärele aruandluse nõude või keeluperioodina, mille jooksul on finantstehingute tegemine keelatud. Ka nende piirangute eesmärk on huvide konflikti vältimine.

Investeeringiskeeld ja piirangud omavad puudet ka omandivabadusega (vt seletuskirja punkt 6.1.2.).

6.1.2. Omandipõhiõigus

PS § 32 lõike 1 kohaselt on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Lõikega 2 on sätestatud õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada ning kitsendused peavad olema sätestatud seadusega. Omandipõhiõigusega antakse isikutele vabadus on elu iseseisvalt korraldada ning sellega on kaetud nii kinnis- ja vallasasjad, õigused, nõuded aga ka õigusviljad (näiteks intress) ja raha.

Eelnõu kontekstis kaitseb omandipõhiõigus finantsinstrumente, mida Eesti Panga töötaja või juhatuse liige omab. Eelnõu kohaselt võib Eesti Pank nõuda töölevõtmist taotlevalt isikult ja töötajalt selliste finantsinstrumentide võõrandamist, mis võivad põhjustada huvide konflikti, mõistliku aja jooksul.

Kohustusega võõrandada teatavad finantsinstrumendid riivatakse selliste Eesti Pangas töötavate isikute omandiõigust, kes omavad selliseid finantsinstrumente, mis võivad põhjustada huvide konflikti.

6.1.3. Õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta

PS § 29 lõike 1 kohaselt on Eesti kodanikul õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta, kuid seadusega võib sätestada selle õiguse kasutamise korra ja tingimused. Vastav õigus kaitseb igasugust tegevust, millega inimene teenib endale igapäevast elatist. Samuti on isikul endal õigus otsustada, millisel määral ta soovib olla majanduslikult aktiivne, millises valdkonnas ja viisil. Tegevusala, elukutse ja töökohta valikuvabadusega kaitstakse isikut riigi põhjendamatult sekkumise eest ning kohustatakse riiki tegutsema, et tagada sellise vabaduse olemasolu. Riigil on üldjuhul keelatud sekkuda isiku positiivse (milline tegevusala, elukutse või töökoht valida) ja negatiivse (töötü olemine, väiksem koormus jms) valiku tegemisse.

Eelnõuga antakse Eesti Pangale õigus kohaldada ooteaega oma töötajate ja juhatuse liikmete suhtes. Selle eelduseks on, et töötaja uueks tööandjaks on Euroopa Keskpanga vahetu järelevalve subjekt või muu isik, millega seoses töötajal on või näib olevat huvide konflikt. Ooteaja rakendamisel tuleb võtta arvesse töötaja ametikohta ja tööülesandeid nii Eesti Pangas kui ka uue tööandja juures ning muid asjaolusid. Ooteaega ei või kohaldada töötaja suhtes, kellel puudus regulaarne juurdepääs turutundlikule teabele.

Ooteaja pikkus on maksimaalselt 12 kuud, juhatuse liikmete puhul võib see erandjuhtudel olla kuni 24 kuud. Ooteaja rakendamise eest peab töötajale ja juhatuse liikmele maksma hüvitist. Seega riivatakse ooteaja kohaldamisega Eesti Panga töötajate ja juhatuse liikmete õigust vabalt valida oma järgmine töökoht, kui Eesti Panga hinnangul tekib vahetu edasiliikumise huvide konflikt.

Ka taustakontroll võib mõjutada PS §-s 29 kaitstud õigust valida tegevusala, elukutset ja töökohta, sest kontrolli tulemus võib olla aluseks tööle võtmisest keeldumiseks, teisele ametikohale nimetamiseks või töösuhte lõpetamiseks. Kuna taustakontrolli kohaldatakse üksnes selliste ametikohtade puhul, millega kaasneb ligipääs konfidentsiaalsetele andmetele,

kokkupuude suurte materiaalsete väärtustega või võimalus mõjutada Eesti Panga finantsotsuseid, on riive seotud kõrgendatud usaldusnõudega ametikohtadega.

6.1.4. Õigus eraelu puutumatusele

PS § 26 kohaselt on igaühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele. Eraelu puutumatuse kaitse hõlmab ka isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja muul viisil töötlemist. Taustakontrolli regulatsioon riivab seda põhiõigust, kuna Kaitsepolitseiamet võib töödelda kontrollitava kohta ulatuslikult andmeid, sealhulgas andmeid perekondlike sidemete, karistuste, võimalike sõltuvushäirete, vara, majandustegevuse, välisriigis viibimise ning usaldusväärsuse ja kõlbeliste omaduste kohta.

6.2. Riive põhiseaduslik õigustamine

Riivest tulenevad piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (PS § 11). Põhiõigust riivav õigusakt ei riku põhiõigust, kui see on põhiseaduspärane ehk formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Selleks, et välja selgitada, kas tegemist on põhiõiguse riivega või põhiõiguse rikkumisega, analüüsitakse, kas põhiõiguse riive on formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane.

Kõik põhiõigused, mida eelnõuga piiratakse, on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigused, mida saab piirata mistahes eesmärgil tingimusel, et see ei ole vastuolus põhiõigusega. Eelnõus sätestatud piirangute eesmärk on ennetada ja leevendada huvide konflikti tekkimist Eesti Panga töötajatel ja juhatuse liikmetel, kes puutuvad regulaarselt kokku turutundliku teabega.

6.3. Riive formaalne põhiseaduspärasus

Formaalse põhiseaduspärasuse kohaselt peab põhiõigusi piirav õigusakt vastama pädevusmenetlus ja vorminõuetele ning määratletuse ja seadusreservatsiooni põhimõtetele. Õigusaktid peaksid olema sõnastatud piisavalt selgelt ja arusaadavalt, et isikul oleks võimalik piisava tõenäosusega ette näha, milline õiguslik tagajärg kaasneb teatud tegevuse või tegevusetusega. Põhiõigusi võib riivata, kui selle põhjus tuleneb avalikust huvist, vajadusest kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane.⁵

6.4. Riive materiaalne põhiseaduspärasus

Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse legitiimne eesmärk ning PS § 11 teisest lausest tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine: sobivus, vajalikkus ja mõõdukus.

6.4.1. Legitiimne eesmärk

Riive proportsionaalsuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Põhiõiguse riive on proportsionaalne, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Hinnata tuleb selle eesmärgi kaalukust, mille saavutamise vahendiks riive on.

⁵ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2017. aasta 30. juuni otsus nr 3-4-1-4-17, punkt 57.

6.4.2. Sobivus

Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult eabaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta riive eesmärgi saavutamist.

Eelnõus sätestatud piirangud on sobivad, sest need ei ole absoluutsed ning eelnõuga sätestatavad keelde või kohustusi võib kohaldada vaid väga konkreetsetes tingimustes.

Taustakontroll on sobiv abinõu, sest see võimaldab tuvastada asjaolusid, mis võivad seada ohtu Eesti Panga julgeoleku, sõltumatuse, finantsstabiilsuse või konfidentsiaalse teabe kaitse, ning seega soodustab otseselt eesmärgi saavutamist.

Järgnevalt tuuakse välja iga piirangu kohaldamise tingimused:

- 1) teatavate finantsinstrumentide omandamise keeld – turutundliku teabega regulaarselt kokkupuutuvatel töötajatel on keelatud teha tehinguid Euroopa Keskpanga suunises (EL) 2021/2253 nimetatud reguleeritud üksuse emiteeritud omakapitali- ja võlainstrumentidega, nendega seotud tuletisinstrumentidega ning sellise investeerimisfondi osakute või aktsiatega, mille investeerimispoliitika eesmärgid on suunatud üksnes reguleeritud üksustele;
- 2) teatavate finantsinstrumentide võõrandamise kohustus – Euroopa Keskpanga suunises (EL) 2021/2253 nimetatud reguleeritud üksuse emiteeritud omakapitali- ja võlainstrumentid, nendega seotud tuletisinstrumentid ning sellise investeerimisfondi osakud või aktsiad, mille investeerimispoliitika eesmärgid on suunatud üksnes reguleeritud üksustele;
- 3) ooteaja rakendamine – Eesti Panga töötaja või juhatuse liige ei või pärast töö- või ametisuhte lõppemist asuda tööle Euroopa Keskpanga vahetu järelevalve alla kuuluva krediitiasutusse või muusse isikusse, kui töötajal on või näib olevat huvide konflikt ning Eesti Pank on talle soovitanud vastavat ametikohta mitte vastu võtta;
- 4) taustakontrolli tegemine – Kaitsepolitseiamet võib kontrollida üksnes sellise isiku tausta, kes kandideerib ametikohale või töötab ametikohal, kus on ligipääs konfidentsiaalsetele andmetele, kokkupuude suurte materiaalsete väärtustega või võimalus mõjutada Eesti Panga finantsotsuseid; kontrolli tegemisel tohib töödelda üksnes seaduses nimetatud andmeid ning nende töötlemisel tuleb arvestada ametikoha riskitaset ja kontrolli eesmärki;

Eelnõu koostajate hinnangul on piirangud sobilikud. Kõik eelnõus sätestatud piirangud taotleavad Eesti Pangas töötavate isikute huvide konflikti olukorra vältimist ning objektiivsuse säilitamist.

Taustakontroll on sobiv abinõu, sest see võimaldab tuvastada asjaolusid, mis võivad seada ohtu Eesti Panga julgeoleku, sõltumatuse, finantsstabiilsuse või konfidentsiaalse teabe kaitse, ning seega soodustab otseselt eesmärgi saavutamist.

6.4.3. Vajalikkus

Abinõu on vajalik üksnes juhul, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades. Põhiõiguse riive vajalikkuse hindamisel tuleb juhul, kui on võimalik valida õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks mitme sobiva meetme vahel, langetada valik kõige vähem koormava meetme kasuks. Eesmärgi olulisus peaks olema riive raskusastmega vastavuses (tasakaalus) ja meetme rakendamisega kaasnev koormus ei tohiks olla seatud eesmärke arvestades ülemäära suur.

Eesti Panga töötajate ja juhatuse liikmete põhiõiguste eelnõus käsitletud riive on vajalik nende huvide konflikti ennetamiseks ja maandamiseks. Piirangutega taotletakse, et Eesti Pangas töötavad inimesed oleksid oma otsustes võimalikult objektiivsed ning neil ei oleks võimalik lähtuda otsuste tegemisel enda või oma lähedaste isikute isiklikest huvidest.

Ka taustakontrolli tegemine on vajalik, sest sama eesmärki ei ole võimalik sama tõhusalt saavutada üksnes tavapärase värbamisprotsessi, vestluste või kontrollitava enda esitatud andmete alusel. Kõrgendatud usaldusnõudega ametikohtade puhul on põhjendatud kasutada julgeolekuasutuse tehtavat kontrolli, kui seaduses on piisavalt täpselt määratud kontrolli eesmärk, ulatus ja töödeldavate andmete ring.

6.4.4. Mõõdukus

Abinõu on mõõdukas siis, kui sellega taotletav eesmärk kaalub üles põhiõiguse riive. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused. Seetõttu tuleb esmalt kujundada seisukoht riive intensiivsuse osas.

Investeeringiskeeld hõlmab vaid Euroopa Keskpanga suunises (EL) 2021/2253 nimetatud reguleeritud üksuse emiteeritud omakapitali- ja võlainstrumente, nendega seotud tuletisinstrumente ning sellise investeeringufondi osakuid või aktsiaid, mille investeeringupoliitika eesmärgid on suunatud üksnes reguleeritud üksustele. Juhul, kui Eesti Panka tööle kandideerival isikul, töötajal või juhatuse liikmel on oma investeeringusportfellis taolisi finantsinstrumente, võib Eesti Pank nõuda nende võõrandamist, kui nende omamine võib põhjustada huvide konflikti. Eelnõu kohaselt tuleb taolisi instrumente omavale isikule anda mõistlik aeg nende võõrandamiseks. Mõistliku ajaperioodi tingimusega leevendatakse omandi- ja ettevõtlusvabaduse riivet, et isikul oleks võimalik mõelda läbi oma senine ja edasine investeeringustrateegia, kõige ratsionaalsem hetk võõrandamiseks ning finantsinstrumentide jaotus portfellis. Investeeringuskeeld ei ole absoluutne, vaid hõlmab vaid väga spetsiifilisi finantsinstrumente. Samuti ei puuduta investeeringuskeeld kõiki Eesti Panga töötajaid, vaid ainult neid, kes töötavad ametikohtadel, kus on regulaarne juurdepääs turutundlikule teabele.

Ooteaja kontseptsioon on Eesti õiguses sisustatud töölepingu seaduse §-s 23. Eesti Pangas on ooteaja kohaldamise kokkuleppeid sõlmitud juba praegu teatud ametipositsioonidel töötavate isikutega (9 töötaja ja 3 juhatuse liikmega). Seega ei võeta eelnõuga kasutusele uut süsteemi, vaid võimaldatakse kokkuleppe asemel ooteaega kohaldada seaduse alusel. Nagu ka investeeringuskeeld, ei ole ooteaja rakendamise kohustus absoluutne, sest järgida tuleb ooteaja kohaldamise välistusi. Eesti Pangal on diskretsioon otsustada, kas ooteaja rakendamine on vajalik. Seega on ooteaja rakendamise tingimused väga spetsiifilised ning seda ei saa kohaldada kõikide Eesti Panga töötajate suhtes automaatselt.

Kokkuvõttes on Eesti Panga töötajate ja juhatuse liikmete põhiõiguste riive põhiseaduspärane, sest selle eesmärgiks on erapooletuse säilitamine ning huvide konflikti vältimine. Põhiõiguste riive võib põhjustada puudutatud isikutele teatud ebamugavusi ning vajadusi muutunud oludega ümber kohaneda, kuid piirangute kohaldamiseks on väga spetsiifilised eeltingimused.

Ka taustakontrolliga seonduv põhiõiguste riive on põhiseaduspärane, kuna taustakontrolli ei kohaldata kõigi Eesti Panga töötajate suhtes, vaid üksnes nende ametikohtade puhul, millega kaasneb ligipääs konfidentsiaalsetele andmetele, kokkupuude suurte materiaalsete väärtustega või võimalus mõjutada Eesti Panga finantsotsuseid. Seega on kontrolli kohaldamisala piiritletud riskipõhiselt. Lisaks on seaduses sätestatud kontrolli eesmärk, kontrollitavate isikute ring, töödeldavate andmete liigid, kontrolli tegemise kord, Kaitsepolitseiameti ja Eesti Panga teavitamiskohustused ning andmete säilitamise tähtaeg. Need tagatised vähendavad riive intensiivsust ja suurendavad õigusselgust.

7. Seaduse mõjud

Eelnõuga kaasnevad peamiselt mõjud Eesti Panga organisatsioonile, töötajatele ja juhatuse liikmetele. Mõju avaldub eelkõige huvide konflikti vältimise meetmete, ametijärgse tegevuse

piirangute ja taustakontrolli regulatsiooni kehtestamise kaudu. Laiemale avalikkusele ega ettevõtjatele ei kaasne eelnõust vahetuid uusi kohustusi.

Järgnevalt hinnatakse mõjusid, mida eelnõu avaldab Eesti Panga töötajatele ja juhatuse liikmetele seoses neile kehtestatavate piirangutega.

Sihtrühm: Eesti Pangas oli 2025. aasta 31. detsembri seisuga 245 töötajat ja 3 juhatuse liiget. Tehingute tegemise keeld, taustakontroll ning ooteaeg ei kohaldu kõigile Eesti Panga töötajatele, vaid on seotud turutundlikule teabele regulaarse juurdepääsuga ning huvide konflikti võimalikkusega. Turutundlikule teabele omab praeguse seisuga regulaarset juurdepääsu 77 töötajat ning ooteaja kohaldamiseks on sõlmitud kokkulepped 9 töötajaga ja kolme juhatuse liikmega. Eesti Pank ei näe hetkel, et nende isikute ring oluliselt suureneks.

Mõju ulatus: suur. Muudatustega keelatakse turutundlikule teabele regulaarset juurdepääsu omavatel Eesti Panga töötajatel ja juhatuse liikmetel teha tehinguid Euroopa Keskpanga suunises (EL) 2021/2253 nimetatud reguleeritud üksuse emiteeritud omakapitali- ja võlainstrumentidega, nendega seotud tuletisinstrumentidega ning sellise investeerimisfondi osakute või aktsiatega, mille investeerimispoliitika eesmärgid on suunatud üksnes reguleeritud üksustele ning teatud juhtudel ka asuda tööle Euroopa Keskpanga vahetu järelevalve alla kuuluva krediitiasutusse või muusse isikusse, kui töötajal on või näib olevat huvide konflikt ning Eesti Pank on talle soovitanud vastavat ametikohta mitte vastu võtta, peale töö- või ametisuhte lõppemist Eesti Pangas. Piirangute eesmärk on ennetada huvide konflikti tekkimise olukorda, kus Eesti Panga töötaja või juhatuse liige saaks oma töö käigus omandatud teadmisi ja oskusi ära kasutada isiklikeks huvideks või mis võiks kallutada otsuseid, mida ta teeb Eesti Panga ülesandeid täites.

Eesti Panga töötajad on kohustatud võõrandama Euroopa Keskpanga suunises (EL) 2021/2253 nimetatud reguleeritud üksuse emiteeritud omakapitali- ja võlainstrumentid, nendega seotud tuletisinstrumentid ning sellise investeerimisfondi osakud või aktsiad, mille investeerimispoliitika eesmärgid on suunatud üksnes reguleeritud üksustele. Võõrandamise kohustusega piiratakse Eesti Panga töötajate ja juhatuse liikmete ettevõtlus- ja omandivabadust, sest Eesti Pangas töötamise ajal kehtivad neile vastavate finantsinstrumentide omandamise piirangud. Piirangud ei kehti töötaja suhtes, kes on andnud oma isiklike finantsvarade juhtimise sõltumatule kolmandale isikule kirjaliku varahalduse lepingu alusel, kui on täidetud Eesti Panga kehtestatud tingimused ja tagatised, sealhulgas tingimus, et töötaja ei saa sekkuda portfelli valitsemisse ühelgi viisil. Juba olemasolevate instrumentide kohustuslik võõrandamine sunnib investeerimisega tegelevaid töötajaid ja juhatuse liikmeid mõtlema ümber oma investeerimisstrateegiad, dividendiallikad jms asjaolud. Samuti ei ole välistatud, et töötaja või juhatuse liige peab varem omandatud instrumendid müüma maha odavamalt, kui ta on algselt prognoosinud, ning nende tagasiostu hind on selleks ajaks, kui töötaja või juhatuse liige Eesti Pangast lahkub, oluliselt tõusnud.

Eesti Panga töötaja või juhatuse liige ei või pärast töö- või ametisuhte lõppemist asuda tööle Euroopa Keskpanga vahetu järelevalve alla kuuluva krediitiasutusse või muusse isikusse, kui töötajal on või näib olevat huvide konflikt ning Eesti Pank on talle soovitanud vastavat ametikohta mitte vastu võtta. Ooteaja eesmärk on vältida olukorda, kus töötaja kasutab Eesti Pangas saadud siseteavet uue tööandja huvides või jätab mulje, et ta võiks seda teha. See kaitseb nii Eesti Panga kui ka finantsturu usaldusväärsust. Kuigi ooteaja eest peab töötajale või juhatuse liikmele maksma hüvitist, takistab ooteaja rakendamine töötaja või juhatuse liikme asumist uuele töökohale, kus tasu oleks näiteks kõrgem võrreldes hüvitisega. Samuti võib ooteaja kohaldamine jätta töötaja või juhatuse liikme karjäärikulgu märkimisväärselt pika tühimiku või

mõjutada tema teadmisi ja oskusi tegutsemiseks finantssektoris. Eesti Pank on hetkel sõlminud ooteaja kohaldamise kokkulepped 9 töötaja ja 3 juhatuse liikmega.

Taustakontrolliga seotud muudatused mõjutavad neid Eesti Panga töötajaid ja tööle kandideerijaid, kes asuvad või kandideerivad ametikohale, millega kaasneb ligipääs konfidentsiaalsetele andmetele, kokkupuude suurte materiaalsete väärtustega või võimalus mõjutada Eesti Panga finantsotsuseid. Nende isikute suhtes teostab Kaitsepolitseiamet taustakontrolli ning kontrolli käigus töödeldakse isikuandmeid, sealhulgas andmeid isiku töö- ja hariduskäigu, karistuste, perekondlike sidemete, majandustegevuse, vara ning muude sobivuse hindamiseks vajalike asjaolude kohta. Lisaks toimub kontroll töölepingu kehtivuse ajal järjepidevalt.

Taustakontrolli mõju seisneb selles, et kontrollitav peab esitama ulatuslikke isikuandmeid ning arvestama võimalusega, et kontrolli tulemus võib olla aluseks tööle võtmisest keeldumiseks, teisele ametikohale nimetamiseks või töösuhte lõpetamiseks. Seetõttu on mõju kontrollitava jaoks intensiivne. Samas on mõju piiratud üksnes kõrgendatud riskiga ametikohtadega ning selle eesmärk on tagada Eesti Panga julgeolek, sõltumatus, finantsstabiilsus ja konfidentsiaalse teabe kaitse.

Mõju avaldumise sagedus: keskmine. Muudatustega seotud piirangud on mõju avaldamise sageduse perspektiivist kahte liiki: muudatused, mis avaldavad mõju ebaregulaarselt, ning muudatused, millega seotud piirangutest kinnipidamist peavad Eesti Panga töötajaid ja juhatuse liikmed järgima regulaarselt. Ebaregulaarseks piiranguks on ooteaja rakendamine. Regulaarsed piirangud on investeerimisega seotud piirangud, sest Eesti Panga töötajad ja juhatuse liikmed peavad pidevalt kontrollima, et nende isiklik investeerimisportfell ei sisalda keelatud aktsiaid, osakuid jms väärtpapereid. Taustakontrolli mõju on samuti regulaarne nende isikute puhul, kes töötavad kõrgendatud riskiga ametikohal, kuna lisaks esmakordsele kontrollile toimub andmete kontrollimine ka töölepingu kehtivuse ajal. Tulenevalt regulaarsest mõjust sihtrühmale, hinnatakse mõju avaldumise sagedus keskmiseks.

Ooteaja rakendamisega seotud muudatused on ebaregulaarsed seetõttu, et selle kohaldamine on Eesti Panga otsus ning mitte iga töötaja suhtes ei pea seda rakendama.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: suur. Eelnõuga kitsendatakse Eesti Panga töötajate ja juhatuse liikmete õigust valida elukutset, tegevusala ja töökohta (ooteaja rakendamine) ja ettevõtlus- ja omandivabadust (investeerimispiirang).

Ooteaja rakendamisega töötaja või juhatuse liikme suhtes piiratakse töötamise võimalusi ametikohtadel, kuhu töötajal või juhatuse liikmel oleks pärast töö- või ametisuhte lõppemist Eesti Pangaga võimalik edasi suunduda. Kuigi ooteaja rakendamise eest on töötajal või juhatuse liikmel õigus saada hüvitist, mõjutab see tema edasisi karjäärivalikuid, sest selleks ajaks, kui ooteaeg läbi saab, võib pakutavate töökohtade arv olla turul vähenenud või töötaja või juhatuse liige peab tegema valiku töökoha kasuks, mille tingimused, asukoht või palganumber pole sellised, mis tal oleks olnud võimalik saada juhul, kui tema suhtes ei oleks ooteaega rakendatud. Samuti tekib töötaja või juhatuse liikme karjääris ooteaja tõttu paus, mis võib mõjutada tema teadmisi ja oskusi ning vähendada tema atraktiivsust uutele tööandjatele. Limiteeritud võimalused uuele töökohale kandideerimisel võivad viia ka olukorrani, kus töötaja või juhatuse liige peab oma karjääri ümber mõtestama, omandama uue eriala või läbima koolitusi, et alustada tööd sektoris, kus see ei ole ooteaja tingimuste kohaselt välistatud. Ooteaja rakendamine sõltub Eesti Panga diskretsioonist ning töötaja juurdepääsust turutundlikule teabele.

Taustakontrolliga seotud ebasoovitavate mõjude risk seisneb eelkõige kontrollitava eraelu ulatuslikus riives ja selles, et kontrolli tulemus võib mõjutada tema töötamise võimalusi Eesti Pangas. Kontrollitav peab esitama põhjalikke isikuandmeid ning taluma enda kohta andmete kogumist ja kontrollimist ka pärast tööle asumist. Samuti võib kontrolli käigus ilmsiks tulnud asjaolu olla aluseks tööle võtmisest keeldumiseks, teisele ametikohale nimetamiseks või töösuhte lõpetamiseks. See võib kontrollitava jaoks kaasa tuua ebakindluse, mainekahju riski või vajaduse muuta oma karjääriplaane.

Eesti Panga seisukohast ei avalda ooteaja nõude sätestamine olulist täiendavat mõju organisatsiooni eelarvele, kuna juba täna kohaldatakse 9 töötajale ja 3 juhatuse liikmele ooteaja nõuet. Eesti Pank ei plaani ooteajaga isikute ringi oluliselt suurendada.

Investeeringuspiirangud mõjutavad enim neid töötajaid ja juhatuse liikmeid, kes omavad oma investeeringusportfellides eelnõuga keelatud väärtpabereid. Investeeringusportfelli võib töötaja või juhatuse liige omada era- või juriidilise isikuna. Piiranguga võib kaasneda kohustus taolised finantsinstrumentid võõrandada.

Finantsinstrumentide võõrandamise kohustus riivab Eesti Panga töötajate ja juhatuse liikmete ettevõtlus- ja omandivabadust, sest võimalusi, kuhu isik saab investeerida ning seeläbi investeeringute pealt tulu teenida, piiratakse. Veel enam, kuigi Eesti Pank peab andma töötajale või juhatuse liikmele mõistliku aja väärtpaberite võõrandamiseks, võib olukord finantsturul olla isiku suhtes väärtpaberite võõrandamise hetkel kahjulik. See võib viia olukorrani, et töötaja peab olemasolevad väärtpaberid müüma kahjumiga või jääb ilma kasumist, mida ta lootis väärtpabereid algselt omandades teenida.

Mõju olulisus: keskmine. Muudatused mõjutavad Eesti Panga töötajaid, kellele on regulaarne juurdepääs turutundlikule teabele (hetkel on neid 77), sest nendega piiratakse töötajate ja juhatuse liikmete õigust suunduda ükskõik millise järgmise tööandja juurde peale töö- või ametisuhte lõppemist Eesti Pangas ning investeeringut vabalt valitud finantsinstrumentidesse. Suurimat mõju nendest muudatustest avaldavad töötajatele ja juhatuse liikmetele investeeringuspiirang ning ooteaja rakendamine. Ooteaja rakendamisel on isikul õigus saada hüvitist. Samas võib töötaja või juhatuse liige jääda ooteaja rakendamise tõttu ilma mõnest potentsiaalsest tööpakkumisest, sest uus tööandja ei ole nõus või võimeline ootama, kuni isiku ooteaeg lõpeb, või leppima muutunud tööturu olukorra tõttu töökohaga, mis ei vasta tema ootustele (näiteks halvemad töötingimused, väiksem palganumber vms asjaolud). Lisaks võib esineda ka olukord, kus töötaja või juhatuse liige, kes soovib ooteaja jooksul jätkata töö tegemist mistahes sektoris, mis ei ole finantssektor ja seega ooteaja tingimustega kaetud, peab omandama uues sektoris töö leidmiseks vajalikud oskused ja teadmised. Juhul, kui töötaja või juhatuse liige ei soovi ooteaja jooksul mõnes uues sektoris tööle asuda ning otsustab ooteaja lõpuni olla tööturul mitte hõivatud, võib ooteaja rakendamine mõjutada tema teadmisi ja oskusi, mis on vajalikud finantssektoris töötamiseks.

Taustakontrolli mõju olulisus on keskmine kuni suur nende isikute puhul, kelle suhtes kontrolli kohaldatakse. Mõju on intensiivne, kuna kontroll hõlmab ulatuslikku isikuandmete töötlemist ning kontrolli tulemus võib mõjutada isiku tööle asumist või töötamise jätkamist Eesti Pangas. Samas on mõju piiratud üksnes nende ametikohtadega, mille puhul on kõrgendatud usaldusnõue objektiivselt põhjendatud. Seetõttu ei avaldu taustakontrolli mõju kogu Eesti Panga personalile, vaid kitsamale sihtrühmale.

8. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega ei kaasne täiendavaid kulusid riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevustele. Seaduse rakendamine eeldab Eesti Panga sisemiste õigusaktide ja töökorralduslike menetluste ajakohastamist.

9. Rakendusaktid

Seaduse vastuvõtmisel täiendab Eesti Pank oma töökorralduse reegleid. Need puudutavad sätestatud nõuete rakendamise tehnilisi ja korralduslikke küsimusi. Eesti Pangale ei delegeerita küsimusi, mis põhiseaduse kohaselt peavad olema reguleeritud seaduse tasandil.

10. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras. Eelnõuga ei kaasne selliseid muudatusi, mis eeldaksid seaduse jõustumise edasilükkamist või eraldi jõustumistähtaaja määramist. Seaduse rakendamiseks vajalikud ettevalmistused on võimalik teha tavapärase jõustumisaja jooksul ning eelnõus sisalduvate üleminekusätete raames.

11. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Euroopa Keskpank tuleb konsulteerida õigusakti eelnõu menetlemise sellel etapil, mis võimaldab enne sisuliste otsuste langetamist Euroopa Keskpanga arvamust arvesse võtta (nõukogu otsuse 98/415/EÜ artikkel 4). Käesoleva eelnõu puhul on kohane Euroopa Keskpank konsulteerida pärast eelnõu esimese lugemise lõpetamist ja muudatusettepanekute läbivaatamist juhtivkomisjonis.

Algatab rahanduskomisjon 14.09.2026.

(allkirjastatud digitaalselt)
Annely Akkermann
Rahanduskomisjoni esimees