



Õiguskantsler

TAOTLUS nr 8

Tallinn

12. märts 2012. a.

Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lõike 4 põhiseadusele vastavuse kohta

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lg 1 punkti 4 alusel esitan Riigikohtule taotluse

tunnistada Brüsselis 02.02.2012 alla kirjutatud Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lõike 4 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 1 lõikest 1 ja §-st 10 tuleneva parlamentaarse demokraatia põhimõtte ning põhiseaduse § 65 punktiga 10 ja §-ga 115 vastuolus olevaks.

Taotluse põhistamiseks märgin kõigepealt ära põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse jaoks tähtsust omavad asjaolud ja minu senised toimingud vaidlusaluse sätte põhiseaduslikkuse kontrollimisel (I). Seejärel esitan vaidlusaluse õigusnormi (II) ning selgitan käesoleva taotluse lubatavuse hindamiseks vajalikke aspekte (III), millele järgneb Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lg 4 põhiseadusele vastavuse analüüs (IV).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. 16.-17.12.2010 toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel leppisid Euroopa Liidu (edaspidi ka: EL) liikmesriigid kokku vajaduses luua euroala¹ finantsstabiilsuse tagamiseks alaline stabiilsusmehhanism. Samal kohtumisel leppisid EL liikmesriigid kokku ka Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi: ELTL) art 136 muutmises selliselt, et euroala liikmesriikidel oleks selge luba vastavat mehhanismi luua.²

2. Rahandusminister allkirjastas 11.07.2011 Euroopa stabiilsusmehhanismi (edaspidi: ESM) asutamislepingu. ESM asutamislepingu (edaspidi ka: ESMAL) nn esimene, 11.07.2011 allkirjastatud versioon pidi jõustuma 2013. aasta juulis. 09.12.2011 tegid euroala liikmesriikide valitsusjuhid Euroopa Ülemkogu raames avalduse, milles leppisid kokku ESM asutamislepingu

¹ Siin ja edaspidi kasutan mõistet „euroala”, tähistamaks neid Euroopa Liidu liikmesriike, kus on kasutusel ühisraha euro.

² Euroopa Ülemkogu 16.-17. detsembri 2010 järeldused, nr EUCO 30/1/10 REV 1, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions?lang=et>. Käsitlen ELTL art 136 muutmist ja selle tähendust ESM asutamislepingu kontekstis allpool pikemalt.

muutmises ja selle tegutsemispõhimõtete täiendamises.³ Nimetatud avalduses märkisid euroala liikmesriikide valitsusjuhid: „Lepime kokku järgmistes ESMi lepingu kohandustes, et muuta see tõhusamaks: [...] selleks et tagada ESMile võimalus teha igas olukorras vajalikud otsused, muudetakse ESMi hääletamiseskirju, et need hõlmaks erakorralist menetlust. Eeskiri, mille kohaselt tehakse otsus ühisel kokkuleppel, asendatakse 85%-se kvalifitseeritud hääleteenamusega, kui komisjon ja EKP leiavad, et euroala finants- ja majandusliku stabiilsuse tagamiseks on vaja teha kiiresti finantsabiga seotud otsus.”

3. Pöördusin 26.01.2012 rahandusministri poole märgukirjaga, milles tegin teatavaks oma seisukoha euroala liikmesriikide 09.12.2011 avalduse elluviimiseks kavandatavate ESM asutamislepingu muudatuste kohta. Rahandusminister vastas minu märgukirjale 01.02.2012. Lisan oma märgukirja ning rahandusministri vastuse käesolevale taotlusele, kuid juhin tähelepanu asjaolule, et **mõlemad eelnimetatud kirjad on tunnistatud viieks aastaks asutusesiseseks mõeldud teabeks avaliku teabe seaduse (edaspidi: AvTS) § 35 lg 1 p 3 alusel**. Kui Riigikohus peab seda käesoleva taotlusega algatatud kohtumenetluse raames vajalikuks, olen valmis vastavalt AvTS § 42 lõikele 1 kontrollima, kas minu märgukirjale kehtestatud juurdepääsupiirang on endiselt põhjendatud. Märgin aga, et kõnealuse teabe avalikuks tegemise otsustamisel on vajalik ära kuulata ka rahandusministri seisukoht.

4. 02.02.2012 võttis Vabariigi Valitsus vastu korralduse nr 60 „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu eelnõu heakskiitmine ja volituse andmine“⁴. Selle korraldusega kiideti heaks ESM asutamislepingu eelnõu versioon, mis sisaldas ESMAL art 4 lg 4 käesoleva taotlusega vaidlustatud redaktsiooni (korralduse punkt 1). Ühtlasi volitas valitsus Eesti alalist esindajat Euroopa Liidu juures kirjutama Eesti Vabariigi nimel alla täiendatud ESM asutamislepingule. Täiendatud ESM asutamisleping allkirjastati Brüsselis 02.02.2012. ESMAL artikkel 47 järgi tuleb asutamisleping alla kirjutanud riikide poolt ratifitseerida, vastu võtta või heaks kiita. ESMAL artikkel 48 järgi jõustub asutamisleping kuupäeval, mil ratifitseerimis-, vastuvõtmis- või heakskiitmiskirjad on andnud hoiule need allakirjutanud, kelle poolt algselt märgitud aktsiad esindavad vähemalt 90% kõikidest ESMAL II lisa kohaselt märgitavatest aktsiatest. ESM liikmesriigid on seadnud eesmärgiks jõustada ESM asutamisleping 2012. aasta juulis.⁵

II Vaidlustatud õigusnorm

5. ESM asutamisleping sätestab:

„ARTIKKEL 4 Struktuur ja hääletamiskord

[...]

4. Erandina lõikest 3 kasutatakse hääletamiseks kiirmenetlust, kui komisjon ja EKP on mõlemad seisukohal, et artiklites 13 kuni 18 määratletud finantsabi andmiseks või rakendamiseks vajaliku

³ Euroala riigipeade ja valitsusjuhtide 09.12.2011 avaldus, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press-releases/newsroomrelated?bid=76&grp=20199&lang=en&cmsId=339>.

⁴ RT II, 07.02.2012, 1.

⁵ Vt Statement by President of the European Council Herman Van Rompuy on the signature of the European Stability Mechanism Treaty, kättesaadav arvutivõrgus: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128049.pdf.

otsuse kiirkorras vastu võtmata jätmise ohustaks olulisel määral euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikust. Kõnealuse kiirmenetluse raames vastastikusel kokkuleppel otsuse vastuvõtmiseks juhatajate nõukogu poolt (nagu on osutatud artikli 5 lõike 6 punktides f ja g) ja direktorite nõukogu poolt, on vaja kvalifitseeritud häälteenamust, milleks on 85 % antud häälest.

Kui kasutatakse esimeses lõigus osutatud kiirmenetlust, tehakse hädaabi reservfondi ülekanne reservfondist ja/või sissemakstud kapitalist, et tekitada sihtotstarbeline puhver riskide maandamiseks, mis tekivad nimetatud kiirmenetluse alusel finantsabi andmisest. Juhatajate nõukogu võib otsustada hädaabi reservfondi lõpetada ning kanda selle vahendid tagasi reservfondi ja/või sissemakstud kapitali hulka.”

6. Siinkohal juhin tähelepanu asjaolule, et vaidlusaluse sätte erinevates keeleversioonides esineb teatud erinevusi. Nimelt on ESMAL art 4 lg 4 lause 1 eestikeelses versioonis sätestatud, et hääletamiseks kasutatakse kiirmenetlust juhul, „kui komisjon ja EKP on mõlemad seisukohal, et artiklites 13 kuni 18 määratletud finantsabi andmiseks või rakendamiseks vajaliku otsuse kiirkorras vastu võtmata jätmise ohustaks **olulisel** [*minu esiletõst*] määral euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikust.” Täiendust, et otsuse kiirkorras vastuvõtmata jätmise peab **olulisel** määral ohustama euroala majanduslikku ja finantsilist kestlikkust, ei leia nt ESM asutamislepingu soome-⁶, inglise-⁷, saksa-⁸ ega prantsuskeelsest⁹ tekstist.¹⁰

III Taotluse lubatavus

7. Käesoleva taotluse lubatavuse selgitamiseks käsitlen kõigepealt üldiselt õiguskantsleri pädevust esitada taotlus tunnistada rahvusvaheline leping või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ning seejärel küsimust, kas see pädevus hõlmab ka ESM asutamislepingut. Lisaks käsitlen allpool ESM asutamislepingu puutumust EL õigusega.

8. Põhiseaduse (edaspidi: PS) § 123 lg 1 keelab sõlmida välislepinguid, mis on põhiseadusega vastuolus.

⁶ ESMAL art 4 lg 4 lause 1 soomekeelne tõlge (internetis kättesaadaval: <http://www.european-council.europa.eu/media/582911/14-tesm2.fi12.pdf>): „Poiketen siitä, mitä 3 kohdassa määrätään, kiireellistä äänestysmenettelyä käytetään, jos sekä komissio että EKP toteavat, että laiminlyönti tehdä pikaisesti päätös rahoitusavun myöntämisestä tai toteutuksesta siten kuin 13–18 artiklassa on tarkemmin määrätty, uhkaksi euroalueen talouden ja rahoituksen kestävyttä.”

⁷ ESMAL art 4 lg 4 lause 1 ingliskeelne tõlge (internetis kättesaadaval: <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>): „By way of derogation from paragraph 3, an emergency voting procedure shall be used where the Commission and the ECB both conclude that a failure to urgently adopt a decision to grant or implement financial assistance, as defined in Articles 13 to 18, would threaten the economic and financial sustainability of the euro area.”

⁸ ESMAL art 4 lg 4 lause 1 saksakeelne tõlge (internetis kättesaadaval: <http://www.european-council.europa.eu/media/582866/02-tesm2.de12.pdf>): „Abweichend von Absatz 3 wird in Fällen, in denen die Europäische Kommission und die EZB beide zu dem Schluss gelangen, dass die Unterlassung der dringlichen Annahme eines Beschlusses zur Gewährung oder Durchführung von Finanzhilfe in aller Eile gemäß der Regelung in den Artikeln 13 bis 18 die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität des Euro-Währungsgebiets bedrohen würde, ein Dringlichkeitsabstimmungsverfahren angewandt.”

⁹ ESMAL art 4 lg 4 lause 1 prantsuskeelne tõlge (internetis kättesaadaval: <http://www.european-council.europa.eu/media/582863/06-tesm2.fr12.pdf>): „Par dérogation au paragraphe 3, une procédure de vote d'urgence est utilisée lorsque la Commission et la BCE considèrent toutes deux que le défaut d'adoption urgente d'une décision relative à l'octroi ou à la mise en oeuvre d'une assistance financière, telle que définie aux articles 13 à 18, menacerait la soutenabilité économique et financière de la zone euro.”

¹⁰ Märgin, et ESMAL teisi keeleversioone (nt hispaania- või slovakeelset) ma ei analüüsinud.

9. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi: PSJKS) § 6 lg 1 p 4 sätestab, et õiguskantsler võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada allakirjutatud välisleping või selle säte põhiseadusega vastuolus olevaks.

10. Õiguskantsler on põhiseaduse, täpsemalt selles sisalduvate õiguste, vabaduste ja põhimõtete kaitsja. Põhiseadus ja õiguskantsleri seadus panevad õiguskantslerile ülesande teostada järelevalvet nii põhiõiguste ja -vabaduste järgimise, kui ka laiemalt põhiseaduslike väärtuste tagamise üle. Seejuures ei ole välistatud, et teatud välislepingud või nende sätted võivad riivata põhiseadusest lähtuvaid põhiõigusi ja -vabadusi või üldisemalt põhiseaduse olulisi põhimõtteid. Arvestades õiguskantslerile pandud põhiseaduslikkuse järelevalve teostaja ja põhiõiguste ja -vabaduste tagaja rolli, peab õiguskantsleril seega olema võimalus teostada järelevalvet ka välislepingute põhiseadusele vastavuse üle.

11. PSJKS § 6 lg 1 p 4 esitab õiguskantsleri teostatavale järelevalvele nii sisulise kui ka ajalise eeltingimuse: esiteks peab tegemist olema sisulises mõttes välislepinguga; teiseks võib õiguskantsler taotleda välislepingu põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist alates välislepingu alla kirjutamisest.

12. Käsitletlen neid kahte kriteeriumit ESM asutamislepingu kontekstis järgemööda.

13. Põhiseaduses ega ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses ei ole välislepingu definitsiooni sõnaselgelt toodud. 1937. a põhiseaduse § 101 järgi olid välislepinguteks Vabariigi Presidendi poolt sõlmitud lepingud välisriikidega. Tänapäeval tuleb välislepinguks pidada Eesti Vabariigi nimel välisriigiga sõlmitud lepingut, samuti Eesti riigi lepinguid rahvusvaheliste organisatsioonidega. Hästi väljendab arusaama välislepingust 1969. aasta rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon, mille artikli 2 punkti a järgi on leping selle konventsiooni mõistes rahvusvaheline kokkulepe, mis on sõlmitud riikide vahel kirjalikult ja mida reguleeritakse rahvusvahelise õigusega, olenemata sellest, kas selline kokkulepe sisaldub ühes, kahes või mitmes omavahel seotud dokumendis, samuti olenemata selle konkreetsest nimetusest.¹¹ Sisuliselt sama definitsioon on toodud välissuhtlemisseaduse (edaspidi: VäSS) § 3 punktis 2.

14. Leian, et eelnevalt kirjeldatud viisil tuleb mõista välislepingut ka PSJKS § 6 lg 1 p 4 tähenduses. Ühtlasi on minu hinnangul ESM asutamislepingu näol tegemist välislepinguga PSJKS § 6 lg 1 p 4 mõttes. Selgitan oma seisukohta alljärgnevalt.

15. ESM asutamislepingu osapoolteks on riigid, täpsemalt on vastavalt ESM asutamislepingule nendeks Belgia Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Eesti Vabariik, Iirimaa, Kreeka Vabariik, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Itaalia Vabariik, Küprose Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Malta, Madalmaade Kuningriik, Austria Vabariik, Portugali Vabariik, Sloveenia Vabariik, Slovaki Vabariik ja Soome Vabariik. Seega on tegemist riikide vahel sõlmitud kokkuleppega. Seejuures tuleb märkida, et kuigi lepinguosaliste näol on ühtlasi tegemist riikidega, kus rahaühikuna käibib euro, ei ole Euroopa Liit ise ESM asutamislepingu osapooleks.

16. ESM asutamislepinguga loovad riigid rahvusvahelise finantseerimisasutuse nimega Euroopa stabiilsusmehhanism (ingl k „*international financial institution, to be named „European Stability Mechanism”*”; ESMAL art 1 lg 1), mis ei ole osa Euroopa Liidu institutsiooniliselt raamistikust

¹¹Õigusteoorias ollakse seisukohal, et praktikas on 1969. aasta rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 2 punktis a toodud rahvusvahelise lepingu mõiste omandanud rahvusvahelise tavaõiguse staatuse. Vt O.Corten, P. Klein (eds.).The Vienna Conventions on the Law of Treaties : A Commentary, OUP 2011, lk 34.

ega ole näiteks käsitatav Euroopa Liidu organi või asutusena¹². ESM on iseseisev juriidiline isik, kellel on oma liikmed, struktuur, hääletamiskord jms; ESM liikmed on kohustatud tagama ESMile ja tema töötajatele ESM asutamislepingus sätestatud privileegid ja immuuniteedid (vt ESMAL artiklid 32, 35).

17. Õigusteooria kohaselt kätkeb rahvusvaheliste lepingute¹³ definitsiooni osa „kokkulepe, mida reguleeritakse rahvusvahelise õigusega” endas kahesugust tähendust. See tähistab ühest küljest seda, et riikidevaheline leping peab olema allutatud rahvusvahelisele õigusele, mitte näiteks ühe või teise riigi õigusele. Nii eristatakse rahvusvahelisi lepinguid muudest lepingutest, mille osapoolteks võivad samuti olla riigid, kuid mida ei käsitleta rahvusvaheliste lepingutena (näiteks leping, mille alusel üürib üks riik oma saatkonna tarbeks teisele riigile kuuluvat kinnisvara ja mis on allutatud ühe või teise lepingu osapoolte õigusele). Teisest küljest kätkeb toodud definitsiooni osa endas tingimust, et rahvusvahelise lepinguna käsitlemiseks peab kokkuleppes väljenduma riikide tahe anda kokkuleppega teatud õigusi ja/või luua kohustusi (ingl k „*intended to create legal rights and obligations*”). Seeläbi eristatakse rahvusvahelisi lepinguid poliitilistest deklaratsioonidest või nn džentelmenide kokkulepetest.¹⁴

18. ESM asutamislepingu osalisriigid ei ole lepingus väljendanud tahet allutada kõnealune leping ühe või teise riigi õigusele ning selline tahe ei ole lepingust ka kaudselt tuletatav. Seega tuleb eeldada, et ESM asutamislepingut reguleeritakse rahvusvahelise õigusega.¹⁵ Siinkohal pean vajalikuks märkida, et ka ESM asutamislepingu osalisriigid ise on väljendanud seisukohta, et tegemist on rahvusvahelise lepinguga.¹⁶

19. ESM asutamislepingu sõlmimine loob Eestile õiguslikult siduvaid kohustusi, mida käsitlen allpool põhjalikumalt.¹⁷ Nagu öeldud, asutatakse kõnealuse lepinguga rahvusvaheline finantseerimisasutus. Eesti võtab endale kohustuse osaleda nimetatud finantseerimisasutuse toimimises, sh kohustuse tagada ESM-ile piisava kapitali olemasolu. Selleks kohustub Eesti märkima pöördumatult ja tingimusteta lubatud aktsiakapitali¹⁸ vastavalt ESM asutamislepingus kokku lepitud algsele märkimise alusele (ESMAL art 8 lg 4). Eestil on kohustus märkida 13 020

¹² Vt rohkem EL organite ja asutuste kohta nt: http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_en.htm. Vt ka Euroopa Keskpanka 17.03.2011 arvamus Euroopa Ülemkogu otsuse eelnõu kohta, millega muudetakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 136 seoses stabiilsusmehhanismiga liikmesriikide jaoks, mille rahaühik on euro, ELT C 140, 11.05.2011, lk 8–11, p 8; Euroopa Parlamendi 07.03.2011 raport Euroopa Ülemkogu otsuse eelnõu kohta, millega muudetakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 136 seoses stabiilsusmehhanismiga liikmesriikide jaoks, mille rahaühik on euro, p G, p 7; internetis kättesaadaval: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&language=ET&reference=A7-0052/2011>.

¹³ Käsitlen siin ja edaspidi terminit „rahvusvaheline leping” VäsS §3 punktis 1 kasutatud termini „välisleping” sünonüümina. Vt selle kohta ka H.Vallikivi. Välislepingud Eesti õigussüsteemis. Tallinn, 2001, lk 8.

¹⁴ Vt ka: O.Corten, P. Klein (eds.). The Vienna Conventions on the Law of Treaties : A Commentary, OUP 2011, lk 40-45; J. Klabbers. The Concept of Treaty in International Law, Kluwer Law International 1996, lk 55-65.

¹⁵ O.Corten, P. Klein (eds.). The Vienna Conventions on the Law of Treaties : A Commentary, OUP 2011, lk 43.

Vrd siinkohal näiteks Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi raamlepinguga, mille punkt 16(1) sätestab, et raamleping ise ja sellest tõusetuvad lepinguvälised kohustused alluvad ja neid tõlgendatakse kooskõlas inglise õigusega.

¹⁶ Vt nt Soome Vabariigi valitsuse 12.05.2011 selgitus Etuskunnale ESM asutamislepingu kohta, nr U 6/2011 vp, internetis kättesaadaval:

[http://www.eduskunta.fi/triphone/bin/thw/?\\${APPL}=akirjat&\\${BASE}=akirjat&\\${THWIDS}=0.25/1329897745_3_03155&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphone/bin/thw/?${APPL}=akirjat&${BASE}=akirjat&${THWIDS}=0.25/1329897745_3_03155&${TRIPPIFE}=PDF.pdf). Vt ka selgitus ESM olemuse kohta Saksamaa Liitvabariigi valitsuse koduleheküljel: http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Euro/EFSFundESM/esm_efsm_efs/ node.html.

¹⁷ Käsitlen Eestile ESM asutamislepingust tulenevaid kohustusi pikemalt IV jaos, taotluse põhjenduse all.

¹⁸ ESM kogu lubatud aktsiakapital on 700 000 miljonit eurot (ESMAL art 8 lg 1).

ESM aktsiat, mille nimiväärtuse summa on 1,302 miljardit eurot.¹⁹ Seejuures tuleb rõhutada, et Eesti vastutab ESM kohustuste eest lõppastmes kogu enda märgitud aktsiakapitali ulatuses (vt ESMAL art 25).²⁰

20. PSJKS § 6 lg 1 p 4 sätestab, et õiguskantsler võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada alla kirjutatud välisleping või selle säte põhiseadusega vastuolus olevaks. **Õiguskantsleri pädevus esitada Riigikohtule taotlus kontrollida välislepingu kooskõla põhiseadusega pärast lepingu alla kirjutamist, kuid enne selle ratifitseerimist**, st sisuliselt taotleda välislepingu eelkontrolli enne selle jõustumist, on kooskõlas PS § 123 lg 1 sätte ja mõttega, mille järgi ei või Eesti Vabariik sõlmida välislepinguid, mis on põhiseadusega vastuolus.²¹

21. Täiendatud ESM asutamislepingu allkirjastas Eesti Vabariigi nimel Eesti alaline esindaja Euroopa Liidu juures 02.02.2012. Sellest lähtuvalt on täidetud ka õiguskantsleri PSJKS § 6 lg 1 punktis 4 sätestatud taotlusega Riigikohtusse pöördumise ajaline kriteerium.

22. Kuigi ESM asutamisleping omab teatud puutumust ka EL õigusega, mida analüüsin allpool, olen siiski veendunud, et ESM asutamisleping on käsitatav rahvusvahelise lepinguna, mille põhiseaduslikkuse kontrolli lubab PSJKS § 6 lg 1 p 4 mul Riigikohtult taotleda. Teisisõnu leian, et täidetud on nii minu taotluse ajaline kui ka sisuline lubatavuse eeldus ehk et ESM asutamislepingu näol on tegemist alla kirjutatud välislepinguga, mida ma võin põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse alusel vaidlustada.

23. Nagu öeldud, möönan ESM asutamislepingu teatavat puutumust Euroopa Liidu ja selle õigusega, kuna ESM asutamislepingu osalisriigid on ühtlasi EL euroala liikmesriigid ning ESM vajalikkust ja selle võimalikku asutamist arutati Euroopa Ülemkogu kohtumiste raames. Seetõttu pean järgnevalt vajalikuks selgitada, miks ma leian, et ESM asutamislepingu näol ei ole tegemist EL õigusaktiga. Ühtlasi selgitan ka seda, et ESM asutamislepingu põhiseaduspärasust kontrollides ei hinda Riigikohus ka kaudselt EL õiguse vastavust Eesti põhiseadusele.²²

24. Euroopa Liidu lepingu (edaspidi: ELL) art 4 lg 1 ning art 5 lõigete 1–2 järgi tugineb Euroopa Liidu toimimine pädevuse andmise põhimõttele (tuntud ka kui omistatud pädevuse põhimõte; ingl k *principle of conferred powers*). Sisuliselt tähendab see, et Euroopa Liit saab tegutseda üksnes talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires. Nendes valdkondades, kus liikmesriigid ei ole oma pädevust Euroopa Liidule delegeerinud, kuulub pädevus liikmesriikidele. Viimatinimetatud valdkondades võivad ja saavad liikmesriigid ise oma äranägemise järgi ning oma riigi olukorra ja vajadustega arvestavaid õigusakte vastu võtta.²³ Sellisel juhul ei ole tegemist EL õigusaktidega.

¹⁹ Vastavalt ESMAL art 10 lõikele 1 on juhatajate nõukogul õigus korrigeerida aktsiakapitali suurust ning vastavalt muuta lubatud aktsiakapital käsitlevat ESMAL artiklit 8 ja II lisa. Samuti suureneb pärast 12 aasta möödumist euro kasutuselevõttust Eesti osaluskohustus ESM-is (vt ESMAL art 42 koostoimes art 11 lg 3 punktiga b ja lõikega 5).

²⁰ Samas on ka Eestil endal võimalik ESM liikmena tõsisestse rahalistesse raskustesse sattudes ESM-ist finantsabi saada.

²¹ Vt B. Aaviksoo, M. Allik jt. Kommentaarid §-le 139. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 139, komm p 3.1.

²² Riigikohus on toonitanud, et üldjuhul ei ole kohtute pädevuses ei EL teisese õiguse hulka kuuluvate õigusaktide ega selliste seaduste või muude õigusaktide EL õigusega seotud sätete, mis on kooskõlas selle kehtestamise aluseks oleva EL õigusega, põhiseadusele vastavuse kontrollimine. – Vt RKPJKo 26.06.2008 otsus, nr 3-4-1-5-08, punktid 29–30.

²³ Siinkohal peavad liikmesriigid siiski silmas pidama, et ka liikmesriikide pädevusse kuuluvaid valdkondi õiguslikult reguleerides peavad liikmesriigid siiski arvestama, et nad ei rikuks sellega seondult mõnd oma Euroopa Liidu õigusest tulenevat kohustust. – Vt nt Euroopa Kohtu 22.05.2008 otsus asjas nr C-499/06 Nerkowska, EKL 2008, lk I-03993, p 24.

25. Euroopa Liidu pädevuste liike ja valdkondi ning nende pädevuste teostamise ulatust ja korda reguleerib Euroopa Liidu toimimise leping. ELTL art 2 sätestab Euroopa Liidu pädevuse liigid. Nii võib liidul olla teatud teemavaldkondades õiguslikult siduvate aktide vastuvõtmise ainupädevus (ELTL art 2 p 1)²⁴, teistes valdkondades võib see pädevus olla jagatud liikmesriikidega (ELTL art 2 p 2)²⁵; mõnedes valdkondades, mis ei kuulu ei Euroopa Liidu ainupädevuse ega jagatud pädevuse alla, ning üksnes aluslepingutes sätestatud tingimustel, võib Euroopa Liit võtta meetmeid liikmesriikide meetmete toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks. Seejuures on oluline märkida, et olukordades, kus liit on pädev võtma meetmeid liikmesriikide meetmete toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks, ei asenda liidu selline tegevus liikmesriikide pädevust kõnealustes valdkondades (ELTL art 2 p 5)²⁶. Selleks, et tuvastada EL ja liikmesriikide vastastikuste pädevuste täpsemaid piire, peab täiendavalt analüüsima aluslepingute asjakohast valdkonda käsitlevaid spetsiifilisi sätteid.²⁷

26. Kuigi nende EL liikmesriikide, mille rahaühik on euro, rahapoliitika küsimused kuuluvad EL ainupädevusse, siis riikide eelarve- ja majanduspoliitika EL ainupädevusse ei kuulu (ELTL art 3 lg 1), st liikmesriigid on säilitanud pädevuse ise oma majanduspoliitikat ja eelarvet puudutavaid otsuseid teha. Mõõnan, et ELTL art 5 lõikest 1 tulenevalt on EL-il toetav roll liikmesriikide majanduspoliitika üldises koordineerimises ning et nende liikmesriikide suhtes, mille rahaühik on euro, kohaldatakse täiendavaid erisätteid. Spetsiifilisemalt reguleerivad liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimist ELTL 3. osa VIII jaotise 1. peatüki artiklid 120–126; erisätted nende liikmesriikide suhtes, mille rahaühik on euro, on sätestatud ELTL 3. osa VIII jaotise 4. peatükis, artiklites 136–138. ELTL artikkel 2 lõikele 5 ning käesolevas lõigus toodud sätetele tuginedes leian, et kuigi EL-ile tuleneb ülaltoodud sätetest teatud pädevus liikmesriikide majanduspoliitikat puudutavate otsuste koordineerimisel ja ka sellekohaste õigusaktide vastuvõtmisel, siis ei välista see mingil moel liikmesriikide pädevust Euroopa alalise stabiilsusmehhanismi loomisel.²⁸

27. Juhin tähelepanu, et nendes valdkondades, mis ei kuulu EL pädevusse, või valdkondades, mis on nii liikmesriikide kui ka EL pädevuses või kus EL-il on üksnes liikmesriikide tegevust koordineeriv ja täiendav roll, võivad liikmesriigid iseseisvalt oma pädevust teostada, sh oma

²⁴ ELTL art 2 lg 1 sätestab: „Kui aluslepingud annavad liidule teatud valdkonnas ainupädevuse, võib õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta ainult liit, liikmesriigid võivad seda teha ainult liidu volitusel või liidu õigusaktide rakendamiseks.” Valdkonnad, mis kuuluvad EL ainupädevusse on sätestatud ELTL artiklis 3.

²⁵ ELTL art 2 lg 2 sätestab: „Kui aluslepingud annavad liidule teatud valdkonnas liikmesriikidega jagatud pädevuse, võivad nii liit kui ka liikmesriigid selles valdkonnas õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta. Liikmesriigid teostavad oma pädevust ainult niivõrd, kuivõrd liit ei ole oma pädevust teostanud. Liikmesriigid teostavad taas oma pädevust ainult niivõrd, kuivõrd liit on otsustanud oma pädevuste teostamise lõpetada.” EL ja liikmesriikide jagatud pädevusse kuuluvad valdkonnad on toodud ELTL artiklis 4.

²⁶ ELTL art 2 lg 5 teine lause sätestab ühtlasi tingimuse, et valdkondades, kus EL võtab liikmesriikide meetmete toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks omapoolseid õiguslikult siduvaid akte, ei tohi need aktid kohustada liikmesriike oma õigus- või haldusnorme ühtlustama.

Valdkonnad, kus EL võib võtta meetmeid liikmesriikide meetmete toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks, on sätestatud ELTL artiklis 6. Lisaks sätestab ELTL art 5 EL toetava rolli liikmesriikide majanduspoliitika, tööhõivepoliitika ning sotsiaalpoliitika koordineerimisel.

²⁷ ELTL art 2 lõige 6 sätestab, et liidu pädevuse teostamise ulatus ja kord määratakse kindlaks aluslepingute vastavates sätetes iga valdkonna kohta. Vt ka P. Craig. The Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform, OUP 2010, lk 169 jj.

²⁸ Isegi kui mõnda, et ELTL art 4 lg 2 punktist c tulenevalt kuuluvad teatud majanduslikku ühtekuuluvust puudutavad küsimused EL ja liikmesriikide jagatud pädevusse ja leida, et alalise stabiilsusmehhanismi asutamine võiks olla üks sellistest küsimustest, siis käesoleval juhul ei ole EL ise euroala alalise stabiilsusmehhanismi loomiseks vajalikke õigusakte vastu võtnud ja seeläbi oma (võimalikku) vastavat pädevust realiseerinud. Nii kaua, kui EL ei ole jagatud pädevuse valdkonnas oma pädevust teostanud, kuulub selline pädevus, sh vastavate õigusaktide võtmise pädevus, liikmesriikidele (vt ELTL art 2 lg 2).

pädevuse teostamiseks koostööd teha. Selliselt kooskõlastatult tegutsedes, isegi kui liikmesriikide esindajad arutavad taolise ühise koostöö küsimusi Euroopa Ülemkogu või Euroopa Liidu ministrite nõukogu kokkusaamiste raames ja sõlmivad seejuures omavahel siduvaid kokkuleppeid, ei ole selliste lepete näol tegemist siiski EL õigusaktidega, vaid pelgalt nende riikide pädevuste kollektiivse teostamise väljendusega.²⁹ Seejuures ei ole välistatud, et riigid võivad oma pädevuste teostamisel ja selle raames oma tegevuse koordineerimisel abistavas rollis kaasata ka EL institutsioone (nt Euroopa Komisjoni või Euroopa Liidu Kohut).³⁰

28. Ka ESM asutamisleping näeb ette Euroopa Komisjoni ja Euroopa Keskpannga abistava rolli ESM toimimise tagamisel (vt nt ESMAL art 4 lg 4, art 13), samuti tuleneb ESMAL artiklist 37, et ESM liikmete või ESM ja tema liikme vahel tekkivad vaidlused lahendatakse viimases astmes Euroopa Liidu Kohtus.³¹ Asjaolu, et ESM liikmed kasutavad ESM asutamislepingus sätestatud ülesannete täitmisel muu hulgas Euroopa Liidu institutsioonide abi, ei muuda ESM asutamislepingut ennast mingil moel EL õigusaktiks.

29. EL õigusaktid on üksnes need aktid, mis on vastu võetud järgides aluslepingutes liidu õigusaktide vastuvõtmiseks sätestatud menetluskorda (vt ELTL 6. osa, I jaotis, 2. ptk, 2. jagu „Liidu õigusaktid, õigusaktide vastuvõtmise menetlused ja muud sätted”). ESM asutamislepingu sõlmimisel ei järgitud ühegi EL õigusakti vastuvõtmiseks ettenähtud menetluskorda, samuti ei tähistata seda liidu õigusaktina. ESM asutamislepingu näol on tegemist rahvusvahelise lepinguga, millega liikmesriigid teostavad oma riiklikku pädevust, et luua eraldi finantseerimisasutus euroala majandusstabiilsuse tagamiseks. Niisugust seisukohta toetab ka plaanitud ELTL art 136 täiendamine seoses alalise Euroopa stabiilsusmehhanismi loomisega. Nimelt otsustasid EL liikmesriigid paralleelselt ESM loomisega muuta ELTL artiklit 136, mis käsitleb erisätteid euroala liikmesriikide kohta.³² Kõnealusesse sättesse lisatakse muudatuse kohaselt 3. lõige, mis sätestab: „Liikmesriigid, mille rahaühik on euro, võivad luua stabiilsusmehhanismi, mis võetakse kasutusele, kui see on kogu euroala stabiilsuse tagamiseks hädavajalik. Mehhanismi alusel mis tahes vajaliku finantsabi andmine toimub rangetel tingimustel.”³³

30. Viitan siinkohal kavandatava ELTL art 136 lg 3 sõnastusele, mis, erinevalt ELTL art 136 lg 1 sõnastusest³⁴, ei viita mitte aluslepingutes sätestatud menetluse korras võetavatele nõukogu

²⁹ Vt Euroopa Kohtu otsus ühendatud asjades C-181/91 ja C-248/91 Euroopa Parlament v Euroopa Ühenduste Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjon (Bangladesh) EKL 1993, lk I-03685.

³⁰ Samas, p 19-20.

³¹ Seejuures sätestab ESM asutamislepingu preambula punkt 10, et Euroopa Liidu liikmesriikide valitsuste esindajad lubasid 20. juunil 2011 ESM asutamislepingu osalistel taotleda Euroopa Komisjonilt ja Euroopa Keskpangalt teatud selle lepinguga ettenähtud ülesannete täitmist.

³² Euroopa Ülemkogu 16.-17. detsembri 2010 järeldused, nr EUCO 30/1/10 REV 1, internetis kättesaadaval: <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions?lang=et>.

Euroopa Ülemkogu 25.03.2011 otsus 2011/199/EL, millega muudetakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 136 seoses stabiilsusmehhanismiga liikmesriikide jaoks, mille rahaühik on euro, ELTL L 91, 06.04.2011, lk 1–2.

³³ Kõnealune ELTL art 136 muudatus ei ole veel jõustunud. Jõustumiseks peavad kõik EL liikmesriigid nimetatud muudatuse kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega heaks kiitma (ELL art 48 lg 6). Rahandusministeeriumi teabe kohaselt plaanitakse ELTL art 136 muudatus ratifitseerida paralleelselt ESM asutamislepingu ratifitseerimisega Riigikogus. Vt ka info ESMi asutamislepingu kohta rahandusministeeriumi koduleheküljel, internetis kättesaadaval: <http://www.fin.ee/?id=107389#ajakava>.

³⁴ ELTL art 136 lg 1 sätestab:

„1. Majandus- ja rahaliidu nõuetekohase toimimise tagamiseks ning kooskõlas aluslepingute asjakohaste sätetega võtab nõukogu liikmesriikide suhtes, mille rahaühik on euro, vastavalt artiklites 121 ja 126 osutatud menetluste seast sobivale menetlusele, välja arvatud artikli 126 lõikes 14 sätestatud menetlus, vastu meetmed, millega:

a) tugevdatakse asjaomaste liikmesriikide eelarvedistsipliini koordineerimist ja järelevalvet;

b) kehtestatakse asjaomaste liikmesriikide tarvis majanduspoliitilised suunised, tagades nende ühilduvuse kogu liidu suhtes vastuvõetud suunistega ja järelevalve nende täitmise üle.”

meetmele, vaid annab hoopis liikmesriikidele loa stabiilsusmehhanismi loomiseks.³⁵ Nii tuleneb ka kavandatud ELTL art 136 muudatusest, et Euroopa alalist stabiilsusmehhanismi ei looda EL õigusaktiga, vaid euroala liikmesriikide vahelise rahvusvahelise lepinguga.³⁶

31. Seoses Riigikohtu pädevusega kontrollida ESM asutamislepingu põhiseadusele vastavust soovin rõhutada veel järgmist. Nagu eelnevalt leitud, ei ole ESM asutamisleping käsitatav EL teise õiguse hulka kuuluva õigusaktina. Samuti on oluline märkida, et ei praegu kehtivatest EL aluslepingutest ega ka ELTL art 136 kavandatud muudatusest ei tulene EL euroala liikmesriikidele kohustust ESM-taolise stabiilsusmehhanismi loomiseks või sellega ühinemiseks. Sellest järeldub, et kontrollides ESM asutamislepingu sätete vastavust põhiseadusele, ei teosta Riigikohus ei otsest ega kaudset järelevalvet EL õiguse põhiseadusele vastavuse üle.³⁷

32. Eelnevat kokku võttes asun seisukohale, et ESM asutamisleping on EL euroala liikmesriikide vahelise koostöö raames ning nende riikide pädevuses olevas valdkonnas sõlmitud välisleping PSJKS § 6 lg 1 p 4 mõttes, mitte Euroopa Liidu õigusakt. Seda arvesse võttes on õiguskantsleril pädevus esitada 02.02.2012 allkirjastatud ESM asutamislepingu kohta Riigikohtule taotlus kontrollida kõnealuse välislepingu art 4 lõike 4 kooskõla põhiseadusega.

IV Taotluse põhjendus

33. Selleks, et põhjendada käesolevat taotlust, kirjeldan järgnevalt ESM toimimist ning sellega Eestile kaasnevaid varalisi kohustusi (1.). Seejärel käsitlen põhiseaduse põhimõtteid, mis on ESM asutamislepingu põhiseaduslikkuse hindamisel asjassepuutuvad (2.). Viimasena analüüsin, millist mõju evib nendele põhimõtetele vaidlusalune välislepingu norm ning vastan küsimusele, kas ESM asutamislepingu art 4 lõike 4 eesmärgi tähtsus kaalub üles põhiseaduslike põhimõtete riive (3.).

1. ESM toimimine ja Eestile kaasnevad kohustused

34. ESM on rahvusvaheline finantseerimisasutus, mille eesmärk on anda majanduspoliitiliste tingimustega seotud finantsabi oma liikmele, kes on tõsistes rahalistes raskustes või kellel on oht

³⁵ ELTL art 136 täiendamist 3. lõikega võib tõlgendada nii, et selle eesmärk on anda liikmesriikidele kinnitus, et ka väljaspool Euroopa Liitu alalist stabiilsusmehhanismi luues ei lähe liikmesriigid vastuollu EL aluslepingutega, näiteks ELTL artikliga 125. Sama seisukohta on väljendanud ka Euroopa Keskpang oma ELTL art 136 muutmise kohta antud arvamuses. – Euroopa Keskpanga 17.03.2011 arvamus Euroopa Ülemkogu otsuse eelnõu kohta, millega muudetakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 136 seoses stabiilsusmehhanismiga liikmesriikide jaoks, mille rahaühik on euro, ELT C 140, 11.05.2011, lk 8–11, p 5. Samuti on sellisele seisukohale asunud Euroopa Komisjon, vt Euroopa Komisjoni 15.02.2011 arvamus Euroopa Ülemkogu otsuse eelnõu kohta, millega muudetakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 136 seoses stabiilsusmehhanismiga liikmesriikide jaoks, mille rahaühik on euro, punktid 5-6; internetis kättesaadaval: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0070:FIN:ET:HTML>.

³⁶ Pean siinkohal vajalikuks märkida, et kuna kavandatud ELTL art 136 lg 3 muudatus viiakse Euroopa Liidu toimimise lepingusse sisse ELL art 48 lõikes 6 sätestatud lihtsustatud läbivaatamismenetluse korras, siis ei anna ega saagi kõnealune täiendus, juhul kui EL-il endal vastava alalise stabiilsusmehhanismi loomise pädevus eelnevalt puudus, anda EL-ile endale uut pädevust ESM-taolise alalise stabiilsusmehhanismi loomiseks. ELL art 48 lg 6 järgi võib Euroopa Ülemkogu võtta pärast Euroopa Parlamendi, komisjoni ja teatavatel juhtudel Euroopa Keskpangaga konsulteerimist ühehäälselt vastu otsuse, millega muudetakse täielikult või osaliselt Euroopa Liidu toimimise lepingu kolmandat osa. Seejuures on aga oluline rõhutada, et Euroopa Liidu toimimise lepingu kolmanda osa muutmisel lihtsustatud läbivaatamismenetluse korras ei saa suurendada aluslepingutega EL-ile antud pädevust.

³⁷ Liiatigi rõhutan, et käesolevaga ei taotle õiguskantsler Euroopa stabiilsusmehhanismi loomise võimalikkuse põhiseadusele vastavuse kontrollimist, vaid üksnes ESM asutamislepingu art 4 lõikes 4 sätestatud nn kiirmenetluse põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist.

sellistesse raskustesse sattuda, kui see on hädavajalik kogu euroala finantsstabiilsuse tagamiseks (ESMAL art 3). ESM juhtorganiteks on esmalt juhatajate nõukogu (ingl k „*Board of Governors*“), mille liikmeteks on ESM liikmesriikide rahandusministrid (ESMAL art 5 lg 1). Teisalt juhivad ESM tegevust direktorite nõukogu (ingl k „*Board of Directors*“) ning tegevdirektor (ingl k „*Managing Director*“, ESMAL art 4 lg 1).

1.1 Finantsabi andmise otsustamine

35. ESM asutamisleping jagab erineva tähtsusega juhtimisotsused eelnimetatud organite vahel. Eeldusel, et ESMAL art 4 lõikes 2 sätestatud kvoorum on olemas, kasutatakse otsuste vastuvõtmiseks, mis on antud juhatajate või direktorite nõukogu pädevusse, reeglina ühte järgnevast kolmest hääletusviisist:

- otsuse vastuvõtmiseks **vastastikusel kokkuleppel** on vaja hääletamisel osalevate liikmesriikide ühehäälsel heakskiitu. Hääletamisest hoidumine ei takista vastastikusel kokkuleppel tehtavate otsuste vastuvõtmist (ESMAL art 4 lg 3);
- otsuse vastuvõtmiseks **kvalifitseeritud häälteenamusega** on vaja 80% antud häälest (ESMAL art 4 lg 5);
- otsuse vastuvõtmiseks **lihthäälteenamusega** on vaja häälteenamust (ESMAL art 4 lg 6).

36. ESM iga liikmesriigi hääleõigus, mida tema määratud isik kasutab juhatajate või direktorite nõukogus, vastab liikmesriigile eraldatud aktsiate arvule (ESMAL art 4 lg 7). Eesti esindajate hääleõiguse osatähtsus juhatajate ja direktorite nõukogus on seega 0,186% (vt ESMAL lisa nr I).

37. Pädevus langetada otsus selle kohta, kas anda finantsabi riigile, kes on pöördunud ESM poole vastava taotlusega, on juhatajate nõukogul (ESMAL art 5 lg 6 punkt f ja art 13 lg 2). Ühtlasi kiidab juhatajate nõukogu heaks abi taotleva riigi ning ESM vahel sõlmitava vastastikuse mõistmise memorandum, millega määratakse kindlaks rahalise abi andmisega seotud majanduspoliitilised tingimused (art 5 lg 6 punkt f ja art 13 lg 3). Samuti kiidab juhatajate nõukogu ESMAL art 5 lg 6 punkt f järgi heaks selle, milliseid artiklites 14 – 18 sätestatud abinõusid rakendatakse, ning abi finantseerimistingimused. Lisaks määrab juhatajate nõukogu kindlaks Euroopa Komisjonile antavad volitused leppida koostöös Euroopa Keskpangaga kokku abi andmisega seotud majanduspoliitilised tingimused (art 5 lg 6 punkt g).

38. 11.07.2011 allkirjastatud ESM asutamislepingus oli ette nähtud, et eelnimetatud otsused võetakse vastu vastastikusel kokkuleppel. See tähendab vastavalt ESMAL art 4 lõikele 3 seda, et kõnealused otsused ESM finantsabi andmise kohta on heaks kiidetud, kui keegi hääletamisel osalevatest juhatajate nõukogu liikmetest ei hääleta sellele vastu.

39. Sama üldreegel kehtib ka 02.02.2012 allkirjastatud ESM asutamislepingus. Ometi võib ESMAL art 4 lg 4 järgi juhatajate nõukogu art 5 lg 6 punktides f ja g sätestatud otsuseid abi andmise kohta vastu võtta erilise kvalifitseeritud häälteenamusega, milleks on 85% häälest (**nn kiirmenetlus**). Seega on võimalik kiirmenetluses 85%-lise häälteenamusega otsustada, kas ja millisel viisil anda ESM liikmele abi ning heaks kiita abi taotleva riigi ja ESM vahel sõlmitav vastastikuse mõistmise memorandum. Seda juhul, kui Euroopa Keskpang ja Euroopa Komisjon on jõudnud järeldusele, et otsuse kiirkorras vastuvõtmata jätmine või ESM abi andmata jätmine ohustab (oluliselt) euroala majanduslikku ja finantsstabiilsust.

40. Finantsabile, mida ESM võib anda, seab piiri ESM **maksimaalne laenuandmismah**t (*maximum lending volume*). Juhatajate nõukogu vaatab maksimaalse laenuandmismahu korrapäraselt ja iga viie aasta järel läbi (ESMAL art 10 lg 1). Maksimaalset laenuandmismahtu saab muuta ainult juhatajate nõukogu vastastikusel kokkuleppel vastuvõetud otsusega (ESMAL

art 5 lg 6 punkt d) ning vastav otsus jõustub siis, kui ESM liikmed on teavitatud Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaati asjakohaste riigisiseste menetluste lõpuleviimisest.

41. ESM esialgne laenuandmismahd on 500 miljardit eurot (ESMAL preambula lg 6). See on summa, mida reaalselt rakendatud ESMAL artiklites 14 – 18 sätestatud abinõude kogumaksumus ületada ei tohi. Lisan aga, et üksikule riigile antava abi või ühe ESMAL artiklites 14 – 18 sätestatud abinõu kohta piirangut kehtestatud ei ole, st õiguslikult on lubatud anda ühele euroala riigile nt ESM laen kogu maksimaalse laenumahu ulatuses. Seda võib teha nii vastastikusel kokkuleppel vastuvõetud juhatajate nõukogu otsuse alusel kui ka kiirmenetluse raames vastuvõetud otsusega. Seoses kiirmenetluse rakendamisega näeb ESMAL art 4 lg 4 küll ette hädaabi reservfondi loomise (vt lähemalt allpool), kuid kiirmenetlusega otsustatava finantsabi maht ning hädaabi reservfondi suurus ei ole omavahel seotud. Ehk teisisõnu öeldes ei piira kohustus luua hädaabi reservfond sisuliselt finantsabi andmist kiirmenetluses. Täiendavalt märgin, et ESM asutamislepingu preambulas kehtestatud esialgne laenuandmismahd vaadatakse enne lepingu jõustumist üle.³⁸

1.2 Finantsabi rahastamine ja sellega seonduvad Eesti varalised kohustused

42. Finantsabi, mida antakse euroala riigile ESMAL artiklites 14 – 18 toodud abinõude kujul, rahastab ESM ennekoike laenu võtmisega, võlakirjade emiteerimisega vms. Vastava õiguse annavad ESM-ile asutamislepingu artiklid 3 ja 21. Laenuvõtmistehingute korra määrab kindlaks tegevdirektor kooskõlas direktorite nõukogu vastu võetud suunistega (ESMAL art 21 lg 2).

43. Erinevalt sellest, kuidas Eesti tagab hetkel toimiva Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (edaspidi: EFSF) võlakohustusi,³⁹ ei pea Eesti ESM võlakohustusele andma riigigarantiid riigieelarve seaduse (edaspidi: RES) § 40² tähenduses.⁴⁰ Selle asemel kohustuvad liikmesriigid tagama ESM-ile piisava kapitali olemasolu. Täpsemalt kohustuvad liikmesriigid pöördumatult ja tingimusteta märkima nõndanimetatud ESM lubatud aktsiakapitali (ingl k „*authorised capital stock*“) vastavalt ESMAL art 8 lõikele 4. **Liikmesriigi märgitud ESM aktsiad määratlevad vastavalt ESM art 8 lõikele 5 selle, millises ulatuses vastutab liikmesriik ESM ees.** Seejuures ei saa ESM aktsiaid vabalt võõrandada, koormata ega pantida (ESMAL art 8 lg 3).⁴¹

44. Lubatud aktsiakapitali väärtus on 700 miljardit eurot. Iga liikmesriigi osa lubatud aktsiakapitalis, mille märkimiseks ta ESM loomisel kohustatud on, sätestavad ESMAL lisad nr I ja nr II. Eesti aktsiakapitali osatähtsus kogu lubatud kapitalis on 0,186% ning Eesti on kohustatud märkima aktsiakapitali 1,302 miljardi euro ulatuses, kusjuures Eesti osa aktsiakapitalis on ajutiselt korrigeeritud vastavalt ESMAL artiklile 42.

³⁸ Vt ESMAL preambula lg 6 lause 4 ja Statement by President of the European Council Herman Van Rompuy on the signature of the European Stability Mechanism Treaty, kättesaadav arvutivõrgus:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128049.pdf.

³⁹ Vt Riigikogu 29.09.2011 otsus „Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi raamlepingust ja selle muudatustest tulenevate kohustuste täitmise tagamine“ (RT III, 01.10.2011, 1), punkt 1. Täpsemalt annab Eesti EFSF võlakohustusele riigigarantii riigieelarve seaduse § 40² lg 3² alusel. Põhjalikuma käsitluse Eesti kohustustest EFSF-s osalemisel leiab õiguskantsleri 25.09.2011 pöördumisest Riigikogu rahanduskomisjoni poole, internetis kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_riigikogu_otsuse_eelnou_efs.pdf.

⁴⁰ Vt ka ESMAL art 8 lg 5 lause 2.

⁴¹ ESM on rahvusvaheline organisatsioon mitte äriühing (vt ESM asutamislepingu 6. peatükk). Seetõttu ei saa alati erinevate ESM asutamislepingus kasutatud mõistete, nagu nt „aktsia“, sisustamisel lähtuda samadest mõistetest ja põhimõtetest nagu äriõiguses.

45. Lubatud aktsiakapital jaguneb vastavalt ESMAL art 8 lõikele 2:

- sissemakstavateks aktsiateks (ingl k „*paid-in shares*“), mille koguväärtus on 80 miljardit eurot, ning
- sissenõutavateks aktsiateks (ingl k „*callable shares*“).

46. Liikmesriik tasub algselt märgitud sissemakstavate aktsiate eest viie osamaksega ESMAL artiklis 41 sätestatud korras. Eesti sissemakstava kapitali suurus on ESMAL art 8 lõikest 2 ja lisast nr 1 tulenevalt 148,8 miljonit eurot. Selgitan, et sissemakstud aktsiakapital ei ole ESM finantsabimeetmete rahastamise vahend – nagu ülalpool märkisin, hakkab ESM finantsabi andmiseks ennekoike laenu võtma. See tuleneb juba asjaolust, et ESM maksimaalne laenuandmismah, st summa, mille ulatuses võib riikidele finantsabi anda, on hetkeseisuga 6,25 korda suurem kui sissemakstud kapital. Samuti kinnitab seda asjaolu, et ESMAL art 9 lõikest 2 tulenevalt on ESM-il õigus nõuda lihtsustatud korras kapitali tasumist sissemakstud kapitali taastamiseks, mida käsitlen lähemalt allpool.

47. Seega on kapitali sissemaksmise kohustuse peamiseks eesmärgiks ESM laenuvõime tagamine, sh kõrge krediitireitingu tagamine ning ESM ja tema liikmesriikide võlakohustuste statistiline eraldamine.⁴² Niiviisi soovitakse muu hulgas saavutada olukord, kus ESM poolt võetud võlakohustused ei mõjutaks liikmesriikide riigivõlga ELTL art 126 lg 2 punkti b ja ELTL protokoll nr 12 art 2 tähenduses.⁴³ Pean aga vajalikuks esile tuua, et aramus, mille kohaselt ESM poolt välja antud laenu riikide võlakoores ei kajastu⁴⁴, põhineb Eurostat 07.04.2011 esialgsel seisukohavõtul⁴⁵, mis omakorda tugineb CMFB⁴⁶ 10.03.2011 arvamusele. Nii Eurostat kui ka CMFB on rõhutanud, et tegemist on *ex-ante* ning tingimusliku analüüsiga, milleks kasutati 2011. aasta kevadel teadaolevat informatsiooni.⁴⁷

48. Mis puudutab Eesti poolt märgitud sissenõutavaid aktsiaid, siis on nende nimiväärtus 1,1532 miljardit eurot. Nende eest peab tasuma siis, kui ESM liikmesriikidele esitatakse aktsiakapitali nõue (ingl k „*capital call*“). Seejuures võib juhatajate nõukogu vastastikusel kokkuleppel tehtud otsusega igal ajal sisse nõuda sissemaksmata aktsiakapitali (ESMAL art 9 lg 1). Aktsiakapitali nõude esitamine liikmesriigile on aga võimalik ka ilma juhatajate nõukogu vastastikusel kokkuleppel tehtud otsuseta. Seda juhul, kui ESM-il tekib kahju või likviidsusraskused, nagu selgitan järgnevalt.

⁴² Vt Euroopa Keskpank 2011. aasta juuliku infokiri, lk 82 (European Central Bank. Monthly Bulletin, internetis kättesaadaval: <http://www.ecb.int/pub/pdf/mobu/mb201107en.pdf>).

⁴³ Tegemist on EL toimimise lepingu sätetega, mis reguleerivad ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust.

⁴⁴ Vt nt Rahandusministeeriumi koduleheküljel leiduv Euroopa stabiilsusmehhanismide käsitle, internetis kättesaadaval: <http://www.fin.ee/?id=107389>.

⁴⁵ Eurostati seisukohavõtt koos CMFB arvamusega on internetis kättesaadaval: <http://www.cmfb.org/pdf/2011-04-07%20Eurostat%20preliminary%20view%20on%20the%20recording%20of%20the%20European%20Stability%20Mechanism.pdf>.

⁴⁶ The Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments statistics, vt lähemalt internetist: <http://www.cmfb.org/>.

⁴⁷ Seejuures on CMFB veel rõhutanud, et jätab endale õiguse uuesti ESM-iga seonduvat analüüsida. Samuti on CMFB 10.03.2011 arvamuse lisas märgitud, et CMFB lähtus oma arvamuse kujundamisel eeldusest, et otsused ESM finantsabi andmise kohta võtab vastu juhatajate nõukogu, mis vastab eurogrupi koosseisule.

49. Nimelt sätestab ESMAL art 25 lg 1, et ESM tehingutest tulenev kahju kaetakse:

- esiteks reservfondist,
- teiseks sissemakstud kapitalist ning
- kolmandaks lubatud sissemaksmata kapitali asjakohasest osast, mis nõutakse sisse vastavalt art 9 lõikele 3.

50. Vastavalt ESMAL art 24 lõikele 2 kantakse reservfondi, mis on esmane kahju katmise vahend, ESM tehingutest saadav puhastulu ja tulud trahvidest, mis on määratud ESM liikmetele teatud Euroopa Liidu toimimise lepingus ette nähtud menetluste raames (nt ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses määratud trahvid).

51. Reservfondi ebapiisavuse korral võetakse raha kahjude kandmiseks sissemakstud kapitalist. Seejuures võib direktorite nõukogu vastavalt asutamislepingu art 9 lõikele 2 nõuda **lihthäälteenamusega** tehtud otsusega liikmesriikidelt sissenõutavat kapitali, et taastada sissemakstud kapitali tase, kui see on kahju kandmise tõttu vähenenud allapoole artikli 8 lõikes 2 sätestatud taset (80 miljardit eurot). Kõige äärmuslikuma abinõuna ESM maksevõime tagamiseks võib liikmesriikidelt sissenõutavat aktsiakapitali nõuda **tegevdirektor ainuisikuliselt**, kui see on vajalik ESM võlausaldajate suhtes võetud maksekohustuste tähtajaks täitmatajätmise vältimiseks (ESMAL art 9 lg 3). Liikmesriigid on sellisel juhul tingimusteta kohustatud tegema kapitali sissemakse seitsme päeva jooksul pärast tegevdirektori nõude saamist.

52. Kuigi ESMAL art 25 on pealkirjastatud „kahju katmine“ („*Coverage of losses*“), märgin, et kõnealuse artikli ning kapitalinõuete täpsem eesmärk on ESM likviidsuse tagamine. See väljendub ennekõike ESMAL art 9 lõikes 3, mis võimaldab esitada ESM liikmesriikidele aktsiakapitali nõude sõltumata ESM varade koguväärtusest, juhul, kui on vaja vältida ESM võlausaldajate suhtes võetud maksegraafiku järgsete või muude maksekohustuste täitmatajätmist (st selleks puudub piisav likviidne vara). Oluliseks muutub see täpsustus näiteks olukorras, kus ESM on andnud finantsabi pikaajaliste laenude näol ning on nende rahastamiseks võtnud (osaliselt) lühiajalisi laenukohustusi. Sellises olukorras võib tekkida vajadus nõuda liikmesriikidelt sissemakse tegemist juhul, kui ESM-il ei ole võimalik oma võlakohustusi refinantseerida (ning mitte üksnes juhul kui finantsabi saanud riik ei täida oma kohustusi ESM ees).

53. Märgin ka seda, et liikmesriigid vastutavad sissemakstud kapitali taseme taastamise (ESMAL art 9 lg 2) ning makseraskuste vältimiseks esitatud aktsiakapitali nõuete (ESMAL art 9 lg 3) puhul kvaasisolidaarselt. See tähendab, et kui mõni ESM liige ei suuda teha kõnealustel juhtudel sissemakset, suurendatakse teistelt ESM liikmetelt sissenõutavat kapitali seni, kuni nõuet mittetäitnud ESM liige oma kohustuse täidab (ESMAL art 25 lõiked 2 ja 3). Järelikult võib Eesti osa konkreetse kapitalinõude, mis jääb alla Eesti vastutuse piirmäära⁴⁸, täitmisel olla esialgu suurem, kui 0,186%. Seda juhul, kui mõnel riigil ei ole faktiliselt võimalik kapitalinõuet täita.⁴⁹

⁴⁸ Kordan selgituseks, et Eesti vastustus ESM ees on piiratud osaga lubatud aktsiakapitalis (1,32 miljardit eurot).

⁴⁹ Võimaliku kvaasisolidaarse vastutuse tagajärgede ilmetamiseks märgin, et praegu on EFSF ja teiste erinevate institutsioonide abiprogrammide raames finantstoetust saavate Kreeka, Iirimaa ja Portugali poolt märgitavate ESM aktsiate osatähtsus kokku 6,9181% kogu ESM kapitalist. See tähendab näiteks, et nimetatud riigid peavad algselt sissemakstavast kapitalist tasuma 5534,48 miljonit eurot. Samuti järeldub sellest muu hulgas, et Eesti osa võimaliku kapitalinõude täitmisel on 0,186% asemel 0,1989%, kui Kreekal, Iirimaa ja Portugalil pole faktiliselt võimalik kapitalinõuet täita ning Eestilt sissenõutavat kapitali suurendatakse ajutiselt ESMAL art 25 lg 2 alusel. Eesti saaks küll enammakstud summad tagasi siis, kui oma osa tasumata jätnud riigid lõpuks kohustused täidavad. Esialgu peaks aga Eesti näiteks siis, kui kapitalinõue esitatakse kogu sissemakstud kapitali taastamiseks (80 miljardit eurot), tasuma 148,8 miljoni euro asemel 159,09 miljonit eurot, st 10,29 miljonit eurot rohkem, kui lubatud aktsiakapitali jaotuse järgi tasuma peab.

54. Eelkirjeldatud ESM kahju katmise mehhanism oli sätestatud juba 11.07.2011 allkirjastatud esimeses ESM asutamislepingu versioonis, mille järgi sai juhatajate nõukogu teha otsuseid finantsabi andmise kohta üksnes vastastikusel kokkuleppel. Nagu eespool selgitasin, lisati 02.02.2012 allkirjastatud ESM asutamislepingusse art 4 lg 4, mis võimaldab juhatajate nõukogu otsuseid finantsabi andmise kohta (täpsemalt ESMAL art 5 lg 6 punktides f ja g sätestatud otsuseid) vastu võtta kiirmenetluse raames 85%-lise kvalifitseeritud häälteenamusega. Sellega seoses sätestab ESMAL art 4 lg 4, et kiirmenetluse rakendamise korral tehakse reservfondist ja/või sissemakstud kapitalist ülekanne **hädaabi reservfondi**, et tekitada sihtotstarbeline puhver riskide maandamiseks, mis tekivad nimetatud kiirmenetluse alusel finantsabi andmisest. Juhatajate nõukogu võib vastastikusel kokkuleppel otsustada hädaabi reservfondi lõpetada ning kanda selle vahendid tagasi reservfondi ja/või sissemakstud kapitali hulka (ESMAL art 5 lg 6 punkt a). Järgnevalt analüüsin, kuidas mõjutab ESMAL art 4 lõikes 4 nimetatud hädaabi reservfond Eesti varalisi kohustusi ESM ees.

55. Esiteks märgin, et hädaabi reservfond moodustatakse ESM olemasolevatest vahenditest (sissemakstud kapital ja ESMAL art 24 lõikes 2 nimetatud üldine reservfond). Seega ei pea ükski ESM liikmesriik kandma hädaabi reservfondi lisavahendeid, sh ka juhul, kui osad ESM liikmesriigid hääletavad kiirmenetluses finantsabi andmise poolt ja osad vastu. Järelikult väheneb hädaabi reservfondi ülekantud summa võrra ESM võime kanda kahjusid ESMAL art 25 lõikes 1 sätestatud korras.

56. Teiseks ei piira hädaabi reservfondi loomine art 25 lg 1 kohaldamist. Kui hädaabi reservfond on ära kasutatud, siis rakendub tavapärane kahjude katmise mehhanism, millega kaasneb ka võimalus, et ESM tegevdirektor esitab kõikidele ESM liikmesriikidele ESMAL art 9 lg 3 alusel aktsiakapitali nõude.

57. Eelnevast lähtudes olen seisukohal, et hädaabi reservfondi loomise mõju ESM-iga seonduvatele Eesti varalistele kohustustele on neutraalne. Ehk teisisõnu öeldes ei vähenda hädaabi reservfond Eesti vastutust ESM kohustuste eest ka siis, kui ESM otsustab anda finantsabi ESMAL art 4 lõikes 4 sätestatud kiirmenetlusega.

1.3 Vahekokkuvõte

58. Eestil tekib ESM asutamislepinguga kohustus tasuda viie osamaksega ESM sissemakstavate aktsiate eest 148,8 miljonit eurot. Lisaks sellele tekib Eestil ESM asutamislepingu järgi kohustus märkida ESM sissenõutavaid aktsiad nimiväärtusega 1,1532 miljardi eurot. Selle summa ulatuses võib ESM esitada Eestile kapitalinõude (ehk lihtsustatult öeldes nõude maksta täiendavat raha) muu hulgas siis, kui liikmesriikide poolt ESM-i sissemakstud kapital langeb alla 80 miljardi euro või ESM-il pole piisavalt likviidseid vahendeid võlausaldajate nõuete tähtajaliseks täitmiseks. Siinkohal esiletoodud juhtudel otsustatakse kapitalnõude esitamine kas direktorite nõukogus lihthäälteenamusega (sissemakstud kapitali taseme taastamine vastavalt ESMAL art 9 lõikele 2) või tegevdirektori poolt ainuisikuliselt (makseraskuste vältimine vastavalt ESMAL art 9 lõikele 3).

59. Eelnimetatud Eesti (ja teiste ESM liikmete analoogsed) kohustused tagavad selle, et ESM-l on võimalik rahastada laenude võtmise, võlakirjade emitteerimise vms. võlainstrumentidega finantsraskustesse sattunud euroala riikidele antavat abi. Finantsabi andmise otsustab ESM juhatajate nõukogu, kuhu kuuluvad ESM liikmesriikide rahandusministrid. Eesti esindaja hääleõiguse osatähtsus juhatajate nõukogus on 0,186%. Üldreeglina otsustatakse finantsabi andmine vastastikusel kokkuleppel, st otsuseid ESM finantsabi andmise kohta ei saa heaks kiita, kui kasvõi üks hääletamisel osalevatest juhatajate nõukogu liikmetest hääletab otsuse vastu (vt ESMAL art 4 lg 3). Seejuures ei mängi rolli, kui suur osatähtsus on finantsabi andmise vastu

hääletanud juhatajate nõukogu liikme hääleõigusel, mis määratakse vastavalt ESMAL art 4 lõikele 7.

60. ESMAL art 4 lg 4 sätestab aga kiirmenetluse, mille raames on võimalik võtta juhatajate nõukogus vastu finantsabi andmiseks vajalikke otsuseid 85%-lise hääleteenamusega. Seda juhul, kui Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpang on mõlemad seisukohal, et finantsabi andmiseks või rakendamiseks vajaliku otsuse kiirkorras vastu võtmata jätmine ohustaks (olulisel määral) euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikust. Seega ei takista Eesti rahandusministri võimalik vastuhääl kiirmenetluses – erinevalt olukorrast, kus finantsabi andmine otsustatakse vastastikusel kokkuleppel – ESM finantsabi andmist euroala riigile.

2. Asjassepuutuvad põhiseaduslikud põhimõtted

61. Järgnevalt avan need põhiseaduse põhimõtted, mida ESM-ga liitumine puudutab. Seda, millist mõju avaldab nendele põhimõtetele ESMAL art 4 lõikes 4 sätestatud kiirmenetlus, käsitlen pärast asjassepuutuvate põhiseaduslike põhimõtete kaitseala määratlemist.

2.1 Parlamentaarse demokraatia põhimõte

62. PS § 1 lg 1 sätestab, et Eesti on iseseisev demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. PS § 10 kordab demokraatliku õigusriigi põhimõtet. Põhiseadusega ettenähtud demokraatia on esindusdemokraatia, kuna rahvas teostab riigivõimu reeglina hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimistel (PS § 65 p 1).⁵⁰

63. Demokraatia eeldab seega esmalt regulaarseid valimisi: Riigikogu korralised valimised toimuvad märtsikuu esimesel pühapäeval neljandal aastal, mis järgneb Riigikogu eelmiste valimiste aastale (PS § 60 lg 3). Valimistel on rahval võimalus anda hinnang Riigikogu liikmete tegevusele ja nende antud valimislubaduste täitmisele. Selles avaldub Riigikogu liikmete poliitiline vastutus oma valijate ees.⁵¹

64. Teisalt on parlamentaarse demokraatia üks osa Vabariigi Valitsuse vastutus Riigikogu ees ning täitevvõimu tegevuse parlamentaarne kontroll. Kõigepealt annab Riigikogu PS § 89 lg 2 järgi peaministri kandidaadile volitused valitsuse moodustamiseks. Seejärel seisneb tavapärane parlamentaarne kontroll ennekõike õiguses saada valitsuselt teavet (Riigikogu interpellatsioonioõigus)⁵², see teave avalikustada ning vajadusel otsustada valitsusele või ministriile umbusaldusavalduse esitamine vastavalt PS §-le 97. Lisaks eeltoodule võib parlamentaarse kontrolli vahendina nimetada ka Riigikogu uurimis- ja probleemkomisjone, olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu jms.

65. Kokkuvõttes väljendub eelnevas parlamentaarset demokraatiat iseloomustav **legitimatsiooni- ning poliitise vastutuse ahel**, mis võimaldab siduda kogu riigivõimu tegevuse

⁵⁰ Terviklikkuse huvides olgu märgitud, et vastavalt PS § 56 punktile 2 teostab rahvas riigivõimu ka rahvahääletusel, kuid seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise saab otsustada üksnes Riigikogu (PS § 65 p 2, § 105, vt ka § 106).

⁵¹ *Mutatis mutandis* seoses kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete poliitilise vastutusega RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 26.

⁵² Täpsemalt on Riigikogu liikmetel PS § 74 järgi õigus pöörduda arupärimisega Vabariigi Valitsuse ja tema liikmete poole. Samuti võib Riigikogu liige esitada kirjalikke küsimusi ning küsimusi Riigikogu infotunnis (riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-d 142–148).

rahva tahtega: Vabariigi Valitsus (ja seeläbi kogu täitevvõim) vastutab Riigikogu ees, Riigikogu omakorda vastutab valimistel rahva kui kõrgeima riigivõimu kandja ees.

2.2 Parlamendireservatsioon

66. Riigikogu ülesanne pole mitte üksnes täitevvõimu kontrollimine, vaid Riigikogule kuulub ka seadusandlik võim (PS § 59). Riigikogu on organ, kes peab kehtestama kõik riigi ning ühiskonna toimimise seisukohalt olulised õigusnormid, kuna parlament omab ainsa riigivõimuorganina valimiste kaudu saadud otsest demokraatlikku legitimatsiooni. Parlamendireservatsiooniga hõlmatud küsimuste ringil puuduvad selged piirid. Selle hulka kuuluvad kõik põhiõiguste realiseerimise⁵³ ning avaliku võimu toimimise seisukohalt olulised küsimused.

67. Nende küsimuste lahendamiseks vajalike seaduste vastuvõtmine pole mitte üksnes Riigikogu õigus, vaid ka kohustus: „Seda, mida Põhiseaduse järgi on õigustatud või kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimisel.“⁵⁴ Lisaks seaduste vastuvõtmisele on põhiseadus allutanud parlamendireservatsioonile mõne otsuse tegemise, mis pole käsitletav kitsalt legislatiivfunktsiooni teostamisena – seda muu hulgas riigi rahanduse ning varaliste kohustuste valdkonnas nagu selgitan järgnevalt.

2.3 Riigikogu eelarvepädevus

68. PS § 115 lg 1 sätestab, et Riigikogu võtab iga aasta kohta seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve (vt ka PS § 65 p 6). See tähendab, et kuigi Vabariigi Valitsusel on tulenevalt PS § 115 lõigetest 2 ja 3 kandev roll eelarve koostamise parlamendieelses menetluses, kuulub viimase sõna õigus riigi tulude ja kulude üle otsustamisel Riigikogule. Riigieelarve täitmist korraldab jällegi Vabariigi Valitsus, kuid seejuures täiendavad PS § 87 p 5 ja § 65 p 6 Riigikogu ülanimetatud tavapäraseid parlamentaarse kontrolli vahendeid. Nimelt peab Vabariigi Valitsus esitama Riigikogule kinnitamiseks riigieelarve täitmise aruande.

69. Riigikogule antud riigieelarve vastuvõtmise pädevus on parlamentaarse riigikorralduse üks keskseid elemente. Seda põhjusel, riigieelarvega annab Riigikogu täidesaatvale võimule loa riigi raha kulutamiseks, kontrollides seeläbi valitsuse tegevust ja seades sellele piirid.⁵⁵ Riigieelarve on täitevvõimule täitmiseks kohustuslik ja sellest kõrvalekaldumine ei ole lubatud.⁵⁶

70. Kuna tulenevalt PS § 116 lõikest 2 peavad riigieelarves kajastuma kõik kulud, mis on muude seadustega ette nähtud, siis on otsustuspädevus riigieelarve üle seotud ka Riigikogu peamise funktsiooniga, nimelt seadusandliku võimu teostamisega. Samuti võib riigieelarvet käsitleda riigi majandusplaanina eelolevaks aastaks. Riigieelarve kulukirjed kätkevad endas põhimõttelisi poliitilisi valikuid selle kohta, kuidas jaotatakse riigi tulud erinevate riigi tegevuste (sh seaduste ja Riigikogu otsuste elluviimise) rahastamiseks.

71. Seejuures kuuluvad eelarvepoliitilised valikud Riigikogu tuumikpädevusse, kus seadusandjal on lai otsustusruum, ent samas on eelarve ka Riigikogu instrument, millega täidetakse PS §-s 14

⁵³ Vt nt RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 21.

⁵⁴ RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94.

⁵⁵ L. Lehis. Kommentaarid §-le 115. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn, 2008, § 115 komm 2.

⁵⁶ Samas, § 115 komm 6. Riigieelarvest kõrvalekaldumise keeldu mõistetakse ennekõike kui keeldu teha eelarves ettenähtust suuremaid kulutusi (vt RES § 29 lg 1). Riigieelarve kulukirjed ei ole aga pelgalt piirsummad. Täidesaatev võim ei ole seotud mitte ainult eelarve kogumahuga, vaid ka eelarves sätestatud tulude ja kulude liigendusega.

sätestatud kohustust tagada isikute põhiõigusi ja -vabadusi.⁵⁷ Nimelt on põhiõiguste riigipoolseks tagamiseks tihti vajalik raha eraldamine riigieelarvest,⁵⁸ seda nii otseselt (nt PS § 28 lõikes 2 sätestatud õiguse puhul saada riigilt abi vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral) kui ka kaudselt (nt selleks, et tagada kohtusüsteemi toimimine, mis on eeldus PS § 15 lõikes 1 sätestatud kohtuliku kaitse põhiõiguse realiseerimiseks).

72. Demokraatia põhimõttega seondult on tähtis ka see, et riigieelarve läbib avaliku parlamentaarse debati (vt PS § 72). Nimelt on rahval kui kõrgeima riigivõimu kandjal põhjendatud huvi riigi tegevuse vastu avalike vahendite kasutamisel. Seda on rõhutanud ka Riigikohus, lisades, et võimu teostamise läbipaistvus ja kontrollimise võimalus on kaalukad põhiseaduslikud väärtused.⁵⁹ Seetõttu peab rahval olema võimalik saada vahetut teavet otsustusprotsessi kohta ühe olulisima riigijuhtimise alusdokumendi vastuvõtmisel. Samuti aitab riigi ja ühiskonna jaoks oluliste eelarveliste otsuste avalik arutelu selgitada ja põhjendada neid otsuseid avalikkusele.⁶⁰

2.4 Riigikogu pädevus otsustada riigile varaliste kohustuste võtmine

73. Riigikogu eelarvapädevusega on tihedalt seotud PS § 65 p 10, mis sätestab, et Riigikogu otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise. Ehk teisisõnu öeldes on PS § 65 punktis 10 nimetatud küsimuste otsustamine allutatud parlamendireservatsioonile. Samuti tuleneb PS § 121 punktist 4, et Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib vālepingud, millega Eesti Vabariik võtab endale varalisi kohustusi.

74. Kõnealustes sätetes kasutatud mõiste „varalised kohustused” on väga avar ning vajab tõlgendamist ja täpsustamist. Tavapāraselt tähistab mõiste „vara” rahaliselt hinnatavate õiguste (sh omandi) ja kohustuste kogumit. Varalise kohustuse võtmise otsustamist PS § 65 p 10 tähenduses saab seega selgitada kui selliste otsuste tegemist, mis toovad kaasa muutusi riigi rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste struktuuris. Ühe näitena PS § 65 p 10 rakendusalaast võib nimetada riigigarantiid või -kāendust⁶¹, st Eesti riigi võetud kohustust maksta tagasi teise isiku võlg, kui garantii saanud isik ei täida oma võlakohustust nõuetekohaselt.

75. Kuigi Eesti ei ole kohustatud andma ESM-ile garantiisid RES § 40² tähenduses, nagu selgitasin ülalpool, on riigigarantii näitel võimalik selgitada PS § 65 p 10 eesmärki ja seost Riigikogu eelarvapädevusega. Nimelt on riigigarantii andmise allutamine parlamendireservatsioonile vajalik järgneval põhjusel: garantii ei too küll kaasa kohustust koheselt maksta garantii saajale või tema võlausaldajatele raha, ent kui garantii tulevikus realiseerub, siis põhjustab see Riigikogu tahtest sõltumata riigile kulutusi ning mõjutab riigieelarvet.

76. Mõõnan, et põhiseadus ei sätesta arvulist piirmāara Eesti riigi poolt antavatele garantiidele ega võetavatele muudele rahalistele kohustustele. Parlamentāarse demokraatia põhimõttega oleks aga vastuolus see, kui Riigikogu otsustaks anda kas garantiisid või võtta muid rahalisi kohustusi sellises ulatuses, mis – juhul kui need kohustused realiseeruvad – looksid olukorra, kus Riigikogu

⁵⁷ Vt nt RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, punktid 15 ja 16.

⁵⁸ Täpsustuseks märgin, et haldusväliste isikutele ei teki riigieelarve kulukirjetest õigusi ega kohustusi – need ei anna nt kellelegi õigust nõuda konkreetse summa väljamaksmist. Vt L. Lehis. Kommentaarid §-le 115. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn, 2008, § 115 kōmm 2 ja 3.

⁵⁹ RKPJKo 19.03.2009, nr 3-4-1-17-08, p 46.

⁶⁰ Vrd L. Madise jt. Kommentaarid §-le 72. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn, 2008, § 72 kōmm 4.

⁶¹ Vrd B. Aaviksoo jt. Kommentaarid §-le 65 ja §-le 104. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn, 2008, § 65 kōmm 9 ja § 104 kōmm 15.15.

kaotaks sisuliselt võimaluse määrata tulevaste aastate eelarvekulusid. Teisisõnu oleks parlamentaarse demokraatia põhimõttega vastuolus see, kui võetavate ulatuslike rahaliste kohustuste realiseerumine piiraks Riigikogu otsustus- ja valikuruumi niivõrd, et Riigikogu minetaks faktiliselt võime teha eelarveliste otsuste kaudu põhimõttelisi poliitilisi valikuid, sh võime tagada põhiseadusega nõutud tasemel isikute põhiõigusi. Sellise olukorra saabumise prognoosimine garantii andmise või muude tulevikus realiseeruvate rahaliste kohustuste võtmise hetkel on keerukas. **Ometi saab sellest järeldada, et mida suurema ja riskantsema garantii Riigikogu otsustab anda või muu tulevikus realiseeruva rahalise kohustuse võtta, seda suuremat kontrolli peab Riigikogu omama rahalise kohustuse tingimuste üle.**

3. Parlamentaarne demokraatia ja parlamendireservatsiooni põhimõtete ning Riigikogu eelarvepädevuse riive

77. Olles avanud vaidlusaluse sätte põhiseaduslikkuse hindamisel asjassepuutuvate põhiseaduslike põhimõtete sisu, analüüsin allpool, millist mõju omab nendele põhimõtetele ESMAL art 4 lg 4. Enne seda selgitan veel, kuidas põhiseaduse kontekstis kvalifitseerida ESM asutamislepinguga Eestile kaasnevaid kohustusi.

78. Ülalpool märkisin, et Eestil on kohustus tasuda ESM-ile viie osamaksega 148,8 miljonit eurot. On ilmne, et kohustus maksta raha rahvusvahelisele organisatsioonile on Eesti jaoks varaline kohustus. Lisaks on Eestil kohustus märkida sissenõutavat aktsiakapitali nimiväärtusega 1,1532 miljardit eurot.

79. Olen seisukohal, et ka sissenõutavate aktsiate märkimise kohustuse näol on tegemist varalise kohustusega PS § 65 p 10 ja § 121 p 4 tähenduses. Seda põhjusel, et tulenevalt ESMAL art 9 lõikest 3 kaasneb Eestile sissenõutava aktsiakapitali märkimisega analoogne kohustus nagu riigigarantii puhul: kui ESM ei suuda omavahenditest võlausaldajate nõudeid rahuldada, on Eestil kohustus tingimusteta anda ESM käsutusse võlausaldajate nõuete täitmiseks vajalik summa. Erinevus riigigarantiist seisneb üksnes selles, et ESM võlausaldajatel ei teki nõudeid Eesti vastu (ESMAL art 8 lg 5 lause 2) ning võlakohustuse täitmiseks vajalik summa makstakse ESM-ile, mitte võlausaldajale.

80. Eesti märgitud ESM aktsiakapitali nominaalväärtus vastab umbes 8,5%-le Eesti sisemajanduse kogutoodangust.⁶² Tegemist on erakordselt suure varalise kohustusega, mistõttu ei piisa parlamendireservatsiooni põhimõtte ning Riigikogu eelarvepädevuse põhimõtte järgimiseks üksnes sellest, et ESM asutamisleping PS § 121 punktist 4 lähtudes ratifitseerida.⁶³

81. Nimelt otsustab Riigikogu asutamislepingu ratifitseerimisega üksnes varalise kohustuse võtmise aktsiakapitali märkimise kohustuse näol. ESM asutamislepingus on aga väga üldiselt sätestatud, millistel tingimustel võib ESM kasutada Eesti varaliste kohustustega tagatud õigust anda finantsabi euroala riikidele. Nii sätestab ESM art 12 lg 1 küll, et ESM võib anda oma liikmetele stabiilsustoetust rangetel ja asjakohastel tingimustel, kuid viidatud sätte teine lause ütleb, et need tingimused võivad „hõlmata eri tingimusi alates makromajanduslikust kohandamisprogrammist kuni abi saamise eelnevalt kehtestatud tingimuste pideva järgimiseni.“

⁶² Aluseks on võetud Eurostati prognoos Eesti sisemajanduse kogutoodangu kohta 2011. aastal, mis on internetis kättesaadaval aadressil: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_k&lang=en.

⁶³ ESM asutamislepingu Riigikogus ratifitseerimise kohustus tuleneb ka PS § 121 punktidest 3 ja 5.

82. Sisuliselt võib öelda, et ESM asutamislepingust endast ei tulene üheselt, mis tingimustel võib stabiilsustoetust anda. Konkreetsed abi taotlevale riigile kehtestatavad tingimused lepitakse kokku alles ESMAL art 13 lõikes 3 nimetatud vastastikuse mõistmise memorandumis ning peale art 12 lõikes 1 sätestatud üldiste kriteeriumide ei täpsusta asutamisleping, millised tingimused tuleb vastastikkuse mõistmise memorandumisse kirja panna.

83. Järelikult peab Riigikogul PS § 65 punktist 10 tulenevalt olema reaalne võimalus mõjutada Vabariigi Valitsuse kaudu finantsabi kokkuleppe tingimusi, et tagada ESM asutamislepinguga võetavate kohustuste suurusele vastav parlamentaarne kontroll. Muu hulgas tähendab see ka Riigikogu viimase sõna õigust, st võimalust takistada Eesti esindajaid andmast nõusolekut kokkulepetele, mis ei vasta Riigikogu seisukohtadele.

84. Seda esiteks põhjusel, et sissenõutavate aktsiate alusel tekkivate potentsiaalsete nõuete suurust ning nende esitamise tõenäosust mõjutab otseselt see, kui suuri võlakohustusi võtab ESM finantsabi andmise rahastamiseks. Selgitan seda järgmiselt. Niikaua, kui ESM pole finantsabi andnud, puudub ESM-il ka põhjus võtta laenu või muid võlakohustusi, mistõttu puudub sisuliselt ka võimalus, et ESM esitab Eestile aktsiakapitali nõude (ilma Eesti nõusolekuta, vrd ESMAL art 9 lg 1). Kuid mida suuremas mahus ESM finantsabi annab, seda suuremaid võlakohustusi peab ESM nende rahastamiseks võtma. Seeläbi suurenevad ka potentsiaalsed ESM nõuded Eesti vastu, kui kahjude kandmiseks on olnud vajalik kasutada sissemakstud kapitali (ESMAL art 9 lg 2) või kui ESM-il puudub likviidne vara võlausaldajate nõuete rahuldamiseks (ESMAL art 9 lg 3).

85. Teiseks mõjutab potentsiaalne Eesti vastu ESMAL art 9 lõike 2 või lõike 3 alusel esitatav nõue ka Riigikogu PS § 115 eelarvepädevust. Isegi siis, kui sellise nõude rahuldamiseks vajalike vahendite eraldamine kajastub vastava aasta riigieelarves tehniliselt finantseerimistinginguna (RES § 5 lg 2), mida rahastatakse reservide⁶⁴ või laenu arvelt, siis kahanevad sellega Riigikogu eelarvpoliitilised valikud. Näiteks võib ESM nõude rahuldamise tagajärjel olla vajalik suunata jooksvaid tulusid reservide taastamise või võetud laenu teenindamisse. Selle võrra peab vähendama ka riigieelarve kulusid. ESM-is osalemise kaudne mõju Riigikogu eelarvepädevusele seisneb ka selles, et riigieelarvet tuleb planeerida viisil, mis võimaldaks reageerida ESM kapitalinõuetele.

86. Kolmandaks juhin veel kord tähelepanu sellele, et enne ESM rakendumist ei saa ülalviidatud Eurostati 07.04.2011 seisukohavõtu esialgsest iseloomust lähtudes täieliku kindlusega välistada seda, et ESM võlakohustusi tuleb kajastada ESM liikmesriikide riigivõlana ELTL art 126 lg 2 punkt b ja ELTL protokolli nr 12 art 2 tähenduses.

87. Rõhutan siinkohal, et Riigikogu kaasatuse tagamine antud küsimuses pole eesmärk iseeneses. Riigikogu kaasatus annab Eesti osalemisele ESM-i tegevuses demokraatliku legitimatsiooni rahva kui PS § 1 lõikes 1 nimetatud kõrgeima riigivõimu kandja seisukohalt. Leian, et selleks ei piisa ESM-i aluslepingu ratifitseerimisest Riigikogus. Kuna ESM-il on volitus võtta võlakohustusi, mille täitmise eest vastutab Eesti lõppastmes summa ulatuses, mis vastab 8,5%-le sisemajanduse kogutoodangust, siis on rahval kui kõrgeima riigivõimu kandjal ka pärast ESM-i asutamislepingu ratifitseerimist põhjendatud huvi ESM tegevuse vastu nende vahendite kasutamisel. ESM asutamislepingu ratifitseerimisega seatud üldsõnaline tingimus, et ESM kasutab oma õigust anda finantsabi rangetel ja asjakohastel tingimustel siis, kui see on hädavajalik kogu euroala ja selle liikmesriikide finantsstabiilsuse tagamiseks (ESMAL art 12 lg 1), ei ole riigile

⁶⁴ Juhin sellega seoses tähelepanu asjaolule, et aastateks 2012 kuni 2015 koostatud riigi eelarvestrateegia järgi on 2015. aastaks oodata keskvalitsuse reservide vähenemist 157 miljoni euron. Vt riigi eelarvestrateegia 2012 – 2015, lk 48 (internetis kättesaadaval: <http://www.fin.ee/res>).

tekkida võivate varaliste kohustuste mahtu silmas pidades küllaldane, et legitimeerida kõik hilisemad ESM-i raames vastuvõetavad otsused.

88. Riigikogus toimuva oluliste ESM-iga seotud otsuste avaliku debati kaudu realiseeruvad seega kaalukad põhiseaduslikud väärtused nagu võimu teostamise läbipaistvus ja kontrollimise võimalus.⁶⁵ See omakorda võimaldab rahval võtta ESM-iga seotud varaliste kohustuste kohta tehtud otsuseid arvesse valimistel, kui antakse hinnang Riigikogu liikmete ja kaudselt ka Vabariigi Valitsuse tegevusele.

89. Riigikogu peab ise otsustama, kuidas tagada enda kaasatus ning kontroll ESM tegevuse üle. EFSF osalemisel otsustas Riigikogu ühe parlamentaarse kontrolli meetmena näiteks seda, et Vabariigi Valitsus peab esitama Riigikogule heakskiitmiseks Euroopa Komisjoni ja EFSF-ilt abi taotleva euroala liikmesriigi vahel sõlmitava uue vastastikuse mõistmise memorandumini kavandi finantsabi (laenu) andmiseks.⁶⁶

90. Riigikogu kaasatuse vältimatuks eelduseks on see, et ESM juhatajate nõukogu otsustab finantsabi andmisega seotud küsimused, mis on loetletud ESMAL art 5 lg 6 punktides f ja g, eranditult vastastikusel kokkuleppel (nagu oli sätestatud 11.07.2011 allkirjastatud ESM asutamislepingus). Sellisel juhul ei saaks ESMAL 4 lõikest 3 tulenevalt ESM anda finantsabi, kui Eesti esindaja juhatajate nõukogus hääletab sellele vastu.

91. ESMAL art 4 lõikes 4 sätestatud kiirmenetluses saab aga ESM finantsabi heaks kiita 85%-lise kvalifitseeritud hääleenamusega. Kuna Eesti hääle osatähtsus juhatajate nõukogus on 0,186%, ei ole Eesti esindajal võimalust takistada ESM finantsabi andmist. Järelikult ei oma ka võimalik Riigikogu seisukoht abi andmise küsimuses sisulist tähtsust.

92. Näiteks kui Riigikogu asub seisukohale, et ESM finantsabi andmise tingimused ei ole vastuvõetavad, on sellest lähtudes antud Eesti esindaja vastuhäälel pea olematu mõju finantsabi andmise otsustamisele kiirmenetluse korras. Seda põhjusel, et kiirmenetluses pole vaja isegi ESM liikmesriikide enamuse poolthääli. Kiirmenetluses otsuse vastuvõtmiseks nõutud häälteenamus on täidetud, kui finantsabi andmise poolt hääletavad 17 ESM liikme hulgast vähemalt 6 suurema ESM osalusega riiki: Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia, Hispaania, Holland – kellel on kokku 83,0667% häälest – ning lisaks kas Belgia (3,4771% häälest), Kreeka (2,8167% häälest), Austria (2,7834% häälest) või Portugal (2,5092% häälest). Seejuures ei piira ESM-ilt finantsabi saamine või vastava taotluse esitamine ESM liikmesriigi hääleõigust – ESM liikme hääleõigust piiratakse vastavalt ESMAL art 4 lõikele 8 alles siis, kui ta ei täida oma maksekohustusi ESM ees.

93. Järelikult võivad ESM võlakohustused, mis on lõppastmes tagatud ka Eesti sissenõutavate aktsiatega, ning sellega kaasnevad eelarveriskid ESMAL art 4 lõikes 4 sätestatud kiirmenetluses vastuvõetud otsuse tagajärjel suureneda sõltumata Eesti esindaja või Riigikogu otsustest. Ehk teisisõnu öeldes pole Riigikogule tulenevalt ESMAL art 4 lõikest 4 pärast seda, kui ESM alusleping on ratifitseeritud ning leping jõustub, tagatud võimalust kontrollida ESM lubatud aktsiakapitaliga seotud varalisi kohustusi 1,1532 miljardit euro ulatuses. **Seetõttu leian, et vaidlusalune säte riivab parlamentaarse demokraatia ning parlamendireservatsiooni põhimõtet ning Riigikogu eelarvepädevust. Kõnealune riive ei ole kõrvaldatav Eestis ESM aluslepingu rakendamiseks vastuvõetavate õigusaktidega.**

⁶⁵ Vrd RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, punktid 15 ja 16.

⁶⁶ Riigikogu 29.09.2011 otsus „Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi raamlepingust ja selle muudatustest tulenevate kohustuste täitmise tagamine“ (RT III, 01.10.2011, 1), p 2.

94. ESMAL art 4 lõikega 4 kaasnevat põhiseaduslike põhimõtete riivet süvendavad lisaks varaliste kohustuste erakordselt suurele mahule, mille üle otsustamisel Riigikogu kaasatus pole tagatud, ka järgnevad asjaolud.

95. Esiteks on (nagu ülalpool selgitasin) kiirmenetluses otsustatava finantsabi maht piiratud üksnes ESM üldise laenuandmismahuga. Nii võib ESMAL art 4 lõikes 4 sätestatud korras otsustada kõigi ESM asutamislepingus lubatud abinõude rakendamise üle seni, kuni nende kogumaksumus ei ületa 500 miljardit eurot.

96. Teiseks on ESMAL art 4 lg 4 definitsioon olukorrast, mil kiirmenetlust rakendatakse, väga lai. Kõnealuse menetluse käivitamise eeldus on, et otsuse tegemata jätmine või ESM abi andmata jätmine ohustab (oluliselt)⁶⁷ euroala majanduslikku- ja finantsstabiilsust. Selle olukorra tuvastavad Euroopa Keskpank ja Euroopa Komisjon. Samas sätestab ESMAL art 12 lg 1 üldise põhimõtte, et ESM võib liikmesriigile abi anda, kui see on euroala stabiilsuse tagamiseks hädavajalik. Kui mõni liikmesriik taotleb ESM-ilt rahalist abi, hindavad Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpank koostöös, kas on olemas oht euroala stabiilsusele (ESMAL art 13 lg 1 punkt a). Seega pole üheselt arusaadav, mille poolest erineb olukord, kus ESM võib liikmesriigile üldse abi anda, olukorrast, mil abi andmise võib otsustada kiirmenetluse raames. Põhimõtteliselt on ESMAL artiklis 4 lg 4 sätestatud kiirmenetlusel väga avar rakendusala ning pole välistatud, et kiirmenetlus kujuneb pigem reegliks kui erandiks juhtudel, kui abi andmise küsimuses puudub ESM liikmesriikide seas konsensus.

97. Kolmandaks märgin, et ühelt poolt kaasneb Eesti osalemisega rahvusvahelistes organisatsioonides reeglina paratamatult Riigikogu pädevuse riive ning poliitiliste valikute kahanemine. Teisalt pole ESM (ja ajutiselt euroala stabiliseerimiseks loodud EFSF) ees võetavad kohustused nii oma iseloomult kui ka mahult võrreldavad Eesti erinevate rahvusvaheliste institutsioonide ees seni võetud kohustustega.

98. Näiteks osaleb Eesti Rahvusvahelises Valuutafondis ehk IMF-is, kelle tegevus on võrreldav ESM-iga selle poolest, et mõlemad institutsioonid võivad anda riikidele laene olukorras, kus abivajav riik ei saa vastuvõetavatel tingimustel muul viisil laenu (vt IMF põhikirja art 1 lõige 5, ESMAL art 3). Ka IMF laenude andmist mõnele riigile ei saa Eesti kuidagi takistada, kuna vastava otsuse langetab 24-liikmeline direktorite nõukogu, kus Eestil vahetut esindajat pole.⁶⁸ Samas määrab Eesti rahalised kohustused IMF ees kindlaks nõndanimetatud kvoot, mida saab suurendada üksnes Eesti nõusolekul.⁶⁹ Eesti kvoodi suurus on hetkeseisuga 93,9 miljonit SDR-i, mis vastab umbes 108 miljonile eurole.⁷⁰ Eesti varalised kohustused IMF ees vastavad seega 0,7%-le Eesti sisemajanduse kogutoodangust.⁷¹

⁶⁷ Mitmes erinevas ESM aluslepingu keeleversioonis puudub art 4 lg 4 lauses 1, mis käsitleb kiirmenetluse rakendamist, sõna „oluline“, nagu olen juba eespool selgitanud. Seetõttu sarnaneb nt inglise, saksa, prantsuse ja soome keeles sätestatud kirjeldus olukorrast, kus võib kiirmenetlust kasutada, veelgi enam ESMAL art 12 lõikes 1 toodud olukorra määratlusele, kus ESM abi andmine lubatav on.

⁶⁸ Vt lähemalt IMF laenude kohta: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/howlend.htm>.

⁶⁹ IMF põhikirja III artikkel, 2. jagu punkt d (internetis kättesaadaval:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>).

⁷⁰ Vt IMF kodulehekül, internetis kättesaadaval: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#3>. SDR ja euro aktuaalne kurss on kättesaadaval siin: http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_five.aspx.

⁷¹ Vt lähemalt, millised kohustused on Eestil IMF ees: Rahvusvahelise Valuutafondi liikmeks olekuga seotud õigusaktide muutmise seaduse eelnõu, internetis kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1437225&u=20120229132927>.

99. Eesti osaleb ka teistes rahvusvahelistes finantsinstitutsioonides,⁷² kuid esiteks pole ühegi teise institutsiooni põhitegevuseks finantseerimisraskustesse sattunud riikide aitamine, vaid reeglina konkreetsete investeerimisprojektide rahastamine.⁷³ Mis puudutab ESM-is ja teistes rahvusvahelistes finantsinstitutsioonides osalemisel võetud kohustuste mahu võrdlust, siis märgin, et ainsana ületavad Eesti kohustused, mis on seotud ELTL art 308 alusel loodud Euroopa Investeerimispannga ehk EIB liikmeks olemisega, ESM sissemakstava kapitali suuruse (umbes 17 miljoni euro võrra). Ometi väljendab EIB põhikirja⁷⁴ art 4 lg 1 järgne Eesti märgitud kapital, mille nimiväärtus on 165,9 miljonit eurot, EIB liikmeks olemisega seotud vastutuse piirmäära (üksnes 5% märgitud kapitalist tuleb reaalselt sisse maksta). ESM aluslepingu järgi on Eestil lisaks kohustusele tasuda sissemakstava aktsiakapitalina 148,8 miljoni eurot ka kohustus tagada ESM likviidsus kuni 1,1532 miljardit euro ulatuses.

100. Eelmärgitud kokku võttes leian, et ESMAL art 4 lõikega 4 kaasnev parlamentaarse demokraatia ning parlamendireservatsiooni põhimõtete ning Riigikogu eelarvepädevuse riive on väga intensiivne.

101. On võimalik asuda seisukohale, et vaidlusaluse sättega kaasnev põhiseaduslike põhimõtete riive on üldse lubamatu. Ehk teisisõnu öeldes ei pruugi põhiseaduse § 1 lõikest 1, §-st 10, § 65 punktist 10 ja §-st 115 tulenevalt üldse olla lubatav tagada ca 8,5%-le SKT-le vastava summa ulatuses rahvusvahelise organisatsiooni võlakohustusi, kui nende võlakohustuste realiseerumist mõjutavate oluliste otsuste langetamisel pole tagatud Eestile vetoõigus ning seeläbi Riigikogu kaasatus. Siiski pean analüüsi terviklikkuse huvides vajalikuks järgnevalt käsitleda küsimust, mis eesmärgil vaidlusalune säte kehtestati ning kas see eesmärk saab õigustada põhiseaduslike põhimõtete riivet.

102. ESM üldeesmärk on asutamislepingu artiklist 3 tulenevalt euroala ja selle liikmesriikide finantsstabiilsuse tagamine. ESMAL art 4 lg 4 kitsam eesmärk on tagada ESM-ile võimalus teha igas olukorras vajalikud otsused ning kindlustada ESM tõhus toimimine, nagu nähtub ülalpool viidatud euroala valitsusjuhtide 09.12.2011 avaldusest.

103. Euroala ja selle liikmesriikide finantsstabiilsuse tagamine on kahtlemata oluline eesmärk, kuid märgin, et ainuüksi eesmärgi tähtsus ei õigusta igasugust abinõu. ESMAL art 4 lg 4 õigustatuse hindamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt ESMAL art 4 lg 4 kasu euroala stabiilsuse jaoks ning teiselt poolt põhiseaduslike põhimõtete riivet. Olles ülalpool juba käsitlenud põhiseaduslike põhimõtete riivet, on selle õigustatuse hindamiseks veel vaja selgitada, kuivõrd soodustab abinõu taotletava eesmärgi saavutamist.

104. Seoses küsimusega, kuivõrd soodustab ESMAL 4 lg 4 kitsamat eesmärki tagada tõhus otsuste tegemine kriitilises olukorras, märgin järgnevat. Sõltumata sellest, kui suurt kahju võib ESM-poolse abi andmata jätmise põhjustada euroala stabiilsusele Euroopa Keskpanga ning Euroopa Komisjoni hinnangul, on ka ESMAL art 4 lõikes 4 sätestatud kiirmenetluses ESM finantsabi rakendamiseks vaja vähemalt 6 riigi poolthäält, nagu selgitasin ülalpool.

105. Samuti on erinevalt Eestist osadel ESM liikmesriikidel, kelle hääleõiguse osatähtsus on suurem kui 15%, ESM abi andmise otsustamisel *de facto* vetoõigus. Sellisteks riikideks on Saksamaa, Prantsusmaa ning Itaalia. Seejuures vajab vähemalt ühe *de facto* vetoõigusega riigi ehk

⁷² Nt Maailmapanga gruppi kuuluvad institutsioonid, Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank (EBRD), Euroopa Nõukogu Arengupank jne.

⁷³ Vt nt Euroopa Investeerimispannga ülesannete kohta täpsemalt ELTL art 309.

⁷⁴ Internetis kättesaadav: <http://www.eib.org/about/publications/statute.htm?lang=en>.

Saksamaa esindaja Saksa põhiseadusest tulenevalt eelnevat parlamendi heakskiitu, et anda ESM juhatajate nõukogus poolthääl ESM finantsabi andmiseks.

106. Nimelt on Saksamaa Liidukonstitutsioonikohus EFSF-iga seotud Saksa seadusi analüüsid andnud Saksa põhiseaduses reguleeritud parlamendi eelarvepädevusele järgneva tõlgenduse: kui Saksmaa võtab endale rahvusvahelise lepinguga kohustusi, mis oma suuruse tõttu võivad olla parlamendi eelarvepädevuse jaoks põhimõttelise tähtsusega (nt garantiide andmisega, mille realiseerimine võib eelarvepädevust ohustada või osalusega finantsstabiilsussüsteemis, millega kaasnevad samalaadsed kohustused), ei piisa üksnes kohustuste võtmise heakskiitmisest parlamendis. Tagatud peab olema ka kohustuste võtmisele järgnev parlamentaarne kontroll selle üle, kuidas Saksamaa antud vahendeid kasutatakse.⁷⁵ Nende nõuete täitmiseks ei piisa üksnes sellest, kui parlament on kindlaks määranud garantiide üldsumma, eesmärgi ja kestuse ning pannud valitsusele kohustuse konsulteerida ja anda aru ühele parlamendikomisjonile. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu otsuse järgi peab valitsus saama eelneva parlamendi heakskiidu selleks, et anda EFSF (vms finantsstabiilsusmehhanismi) juhtorganites nõusolek teise riigi finantsabiprogrammile.⁷⁶ Samuti on Saksa konstitutsioonikohus üaltoodule ning Saksa parlamendiliikmete põhiseaduslikele tagatistele tuginedes tunnistanud kehtetuks seadusesätte, mille järgi võis teatud EFSF abinõudele anda nõusoleku vähestest parlamendiliikmetest koosnev erikomisjon.⁷⁷ Lisaks on valdav enamus Saksa parlamendi fraktsioonidest teatanud, et Saksamaa liitumine ESM-iga eeldab parlamendireservatsiooni järgimist ESM tegevuse korraldamisel.⁷⁸

107. Eelöeldust järeldub, et kiirmenetlus ei pruugi alati tagada ESMAL art 4 lõikega 4 taotletavat otsustamise kiirust ja tõhusust. Nimelt pole otsustamise kiiruse seisukohalt olemas mingit garantiid, et need riigid, kelle esindajate hääled on juhatajate nõukogus 85%-lise häälteenamuse saavutamiseks hädavajalikud, suudavad abi heakskiitmiseks vajalikud riigisisised menetslused kiiremini lõpuni viia, kui teised ESM liikmesriigid. Ühtlasi on ka kiirmenetluses võimalik olukord, kus ühe riigi esindaja vastuhääl juhatajate nõukogus takistab ESM finantsabi andmist, ehkki kõik ülejäänud ESM liikmed hääletavad abi andmise poolt ja Euroopa Komisjon ning Euroopa Keskpank on tuvastanud, et ESM abi andmata jätmine kahjustab oluliselt euroala majandust ja stabiilsust.

108. Ei saa küll välistada, et ESMAL art 4 lõikes 4 praegusel kujul sätestatud kiirmenetlus tõstab teoreetiliselt ESM kaudu euroala stabiilsuse tagamise efektiivsust. On siiski küsitav, kui suur on ESMAL art 4 lõikes 4 sätestatud kiirmenetluse kasu euroala stabiilsuse tagamise seisukohalt praktikas.

109. Siinjuures märkin, et praegu EFSF raames toimiva euroala liikmesriikidele võimaldatava abi andmiseks on vajalik konsensuslik otsustamine.⁷⁹ Ometi pole EFSF hääletusreeglid osutunud

⁷⁵ Saksa Liidukonstitutsioonikohut 07.09.2011 otsus asjades nr 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10 ja 2 BvR 1099/10, äärenumber 128 (internetis kättesaadav:

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html).

⁷⁶ Saksa Liidukonstitutsioonikohut 07.09.2011 otsus asjades nr 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10 ja 2 BvR 1099/10, äärenumber 141. Märgin täiendavalt, et Saksa Liidukonstitutsioonikohus analüüsis viidatud lahendis ka seda, millises suhtes on saksa parlamendi eelarvepädevust ning Euroopa Liidu aluslepingud. Saksa Liidukonstitutsioonikohus järeldas ELTL artikkeltest 123 – 126 ning artiklist 136, et liikmesriigi riigieelarve sõltumatus on rahaliidu üks aluspõhimõtetest. ELTL artikkelite 125 ja 126 eesmärk on ära kohtu hinnangul hoida olukord, kus ühel liikmesriigil tekivad rahalised kohustused teiste liikmesriikide ühepoolsete tahteavalduste tagajärjel (vt otsuse äärenumber 129).

⁷⁷ Saksa Liidukonstitutsioonikohut 28.02.2012 otsus asjas nr 2 BvE 8/11.

⁷⁸ Teade Saksamaa parlamendi koduleheküljel, internetis kättesaadaval:

http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/33783827_kw11_de_stabilitaetsmechanismus/index.html

⁷⁹ EFSF raamleping art 2 lg 1 p a, art 10 lg 5 p a (internetis kättesaadaval:

http://www.efsf.europa.eu/attachments/20111019_efsf_framework_agreement_en.pdf).

takistuseks sellele, et rakendada Iirimaa⁸⁰ ning Portugali abiprogrammi⁸¹. Samuti võttis eurogrupp 21.02.2012 vastu otsuse anda EFSF kaudu abi Kreekale.⁸² Mõistagi võib ka ESM jõustumisel eeldada kõigi liikmesriikide head tahet ning soovi saavutada võimalikult lai konsensus finantsabi andmise otsustamisel, kuid nagu eespool selgitasin, on ESMAL 4 lõikes 4 sätestatud kiirmenetlusel väga lai rakendusala. Sellega kaob kindel õiguslik tagatis, et nende riikide seisukohti, kellel pole *de facto* vetoõigust (sh Eesti), **peab** abi andmise otsustamisel arvesse võtma. Eesti esindaja ja seeläbi ka Riigikogu seisukohaga arvestamine sõltub kiirmenetluses nende, vähemalt 6 riigi poliitilisest tahtest, kelle esindajatel juhatajate nõukogus on kokku 85% häältest.

110. Eelnevast lähtudes leian, et ESMAL art 4 lg 4 on põhiseadusega vastuolus, kuna vaidlusaluse sättega kaasnev kasu euroala finantsstabiilsuse seisukohalt ei kaalu üles parlamentaarse demokraatia ja parlamendireservatsiooni põhimõtete ning Riigikogu eelarvepädevuse riivet. Riive on antud juhul väga intensiivne, sest vaidlusalune säte võimaldab Riigikogu otsustest sõltumata võtta ESM-il võlakohustusi, mis võivad halvimal juhul tuua Eestile rohkem kui 1 miljardi euro suuruse kahju. Samas pole kindlust selles, kas ESMAL art 4 lõikega 4 taotletav finantsabi andmise otsustamise kiirus ja tõhusus on praktikas saavutatav. Esiteks võtab ka nendes riikides, kelle esindajad saavad juhatajate nõukogus moodustada 85%-se hääleenamuse, ESM finantsabi heakskiitmiseks vajalik riigisisene menetlus aega. Teiseks säilib ESMAL art 4 lg 4 järgi kolmel riigil *de facto* vetoõigus, mis tähendab, et **ESM finantsabi andmine kiirmenetluses ei sõltu üksnes Euroopa Komisjoni ja Euroopa Keskpanka objektiivsest hinnangust olukorra tõsidusele, vaid ka vähemalt Saksamaa, Prantsusmaa ja Itaalia poliitilisest tahtest.**

111. Mõõnan, et nende riikide ESM aktsiakapital on Eesti omast kordades suurem, ent samas on Eesti ESM aktsiakapitali suhe Eesti sisemajanduse kogutoodangusse samas suurusjärgus, mis *de facto* vetoõigusega riikidel oma sisemajanduse kogutoodangusse. Kui võtta aluseks Eurostati prognoosid kõnealuste riikide 2011. aasta sisemajanduse kogutoodangu kohta⁸³, siis märkisin juba eespool, et Eesti ESM sissenõutava kapitali suhe SKT-sse on 8,52%. Saksamaa puhul on see näitaja 7,45%, Prantsusmaa puhul 7,32% ning Itaalia puhul 8,05%. Seega ei saa eeldada, et aktsiakapitali nõuete esitamine mõjutab Eesti majandust ning riigieelarvet vähem võrreldes nende riikidega, kelle osa ESM aktsiakapitalis on absoluutarvudes suurem.

112. Lõpetuseks selgitan ka seda, millised oleksid võimalikud vahetud tagajärjed siis, kui Riigikohus otsustab minu taotluse rahuldada. Kui Eesti ei ratifitseeri ESM asutamislepingut, siis ei oma see otsest (õiguslikku) mõju ESM asutamislepingu jõustumisele ja seega võimalusele rakendada ESM-i euroala stabiilsuse tagamiseks. Vastavalt ESMAL art 48 lõikele 1 jõustub leping kuupäeval, mil ratifitseerimis-, vastuvõtmis- või heakskiitmiskirjad on andnud hoiule need allakirjutanud riigid, kelle poolt algselt märgitud aktsiad esindavad vähemalt 90 % kõikidest II lisa kohaselt märgitavatest aktsiatest. Arvestades Eesti hääle osakaalu ei takista Eesti poolne ESM lepingu ratifitseerimata jätmine ESM-i käitvitumist. Lisaks tasub märkida, et hetkeseisuga on EFSF-l luba anda finantstoetust raskustesse sattunud euroala riikidele kuni 30.06.2013.⁸⁴ Seega ei mõjutaks Eesti otsus jätta ESM leping praegusel kujul ratifitseerimata euroala riikide finantsstabiilsuse tagamise võimalikkust.

⁸⁰ Ülevaade abiprogrammist Euroopa Komisjoni koduleheküljel, internetis kättesaadaval: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/ireland/index_en.htm.

⁸¹ Ülevaade abiprogrammist Euroopa Komisjoni koduleheküljel, internetis kättesaadaval: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/portugal/index_en.htm.

⁸² Vastava eurogrupi avaldus on internetis kättesaadaval: http://www.consilium.europa.eu/media/1440478/statement_on_greece_21_february_2012.pdf.

⁸³ Internetis kättesaadaval: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_k&lang=en.

⁸⁴ EFSF raamleping art 2 lg 11 ja art 11 lg 2.

113. Eesti liitumine ESM-iga oleks aga võimalik siis, kui ESM asutamislepingu osalisriigid otsustavad muuta ESMAL art 4 lõiget 4 viisil, mis tagab ESM aluslepingu kooskõla põhiseadusega.

V Kokkuvõte

114. ESM asutamisleping on alla kirjutatud välisleping PS § 123 lg 1 tähenduses, millel on küll puutumus Euroopa Liiduga, kuid mis pole Euroopa Liidu õigusakt. Seetõttu on õiguskantsleril vastavalt PSJKS § 6 lg 1 punktile 4 pädevus esitada Riigikohtule käesolev taotlus tunnistada ESMAL art 4 lg 4 põhiseadusega vastuolus olevaks.

115. Taotluse esitamise põhjused on järgmised. ESM asutamislepinguga luuakse rahvusvaheline finantseerimisasutus, mille ülesanne on pakkuda finantsabi euroala riikidele, kes on tõsisest rahalistest raskustest. Konkreetsele riigile finantsabi andmise otsuse teeb ESM juhatajate nõukogu, kus Eestit esindab rahandusminister. Üldreeglina otsustatakse finantsabi andmine vastastikusel kokkuleppel, st otsuseid finantsabi andmise kohta ei saa heaks kiita, kui kasvõi üks hääletamisel osalevatest isikutest hääletab otsuse vastu (vt ESMAL art 4 lg 3). Seejuures ei mängi rolli, kui suur osatähtsus on finantsabi andmise vastu hääletanud juhatajate nõukogu liikme hääleõigusel, mis määratakse vastavalt ESMAL art 4 lõikele 7.

116. ESMAL art 4 lg 4 sätestab aga nn kiirmenetluse, mille raames on võimalik võtta juhatajate nõukogus vastu finantsabi andmiseks vajalikke otsuseid 85%-lise häälteenamusega, kui Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpank on seisukohal, et abi andmiseks vajaliku otsuse kiirkorras vastu võtmata jätmine ohustaks euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikust. Seega ei takista Eesti rahandusministri võimalik vastuhääl kiirmenetluses – erinevalt olukorrast, kus finantsabi andmine otsustatakse vastastikusel kokkuleppel – ESM finantsabi andmist euroala riigile. Eesti esindaja hääleõiguse 0,186%-line osatähtsus juhatajate nõukogus taandub kiirmenetluses pea olematuseni, sest kiirmenetluses otsuse vastuvõtmiseks nõutud häälteenamus on täidetud, kui finantsabi andmise poolt hääletavad 17 ESM liikme hulgast vähemalt 6 suurema ESM osalusega riiki (st pole vaja isegi ESM liikmesriikide enamuse poolthääli).

117. Selleks, et mõista, miks kiirmenetlusega kaasnev Eesti esindaja n-ö vetoõiguse kaotamine on põhiseadusega vastuolus, on vaja kõigepealt üles lugeda Eesti varalised kohustused, mis kaasnevad ESM asutamislepinguga.

118. Nimelt on Eestil kohustus märkida ESM aktsiad nominaalväärtusega 1,302 miljardit eurot. Nende eest tuleb 5 osamaksega tasuda 148,8 miljonit eurot. Ülejäänud 1,1532 miljardit eurot moodustab nõndanimetatud sissenõutava aktsiakapitali. Seega kaasneb Eestile sisuliselt kohustus tagada ESM likviidsus summa ulatuses, mis vastab umbes 8,5%-le Eesti sisemajanduse kogutoodangust. Seda põhjusel, et ESM erinevad juhtorganid võivad esitada Eestile nõude maksta sissenõutav kapital sisse. Siinjuures on viimase abinõuna makseraskuste vältimiseks ESM tegevdirektorile antud ainuisikuliselt õigus nõuda Eestilt 7 päeva jooksul raha maksmist (ESMAL art 9 lg 3). Kohustus tagada rohkem kui miljardi euro eest ESM likviidsus erineb riigigarantii andmisest üksnes selle poolest, et ESM võlakohustuse täitmiseks vajalik summa tuleb maksta ESM-ile, mitte otse võlausaldajale.

119. Seetõttu on nii Eesti kohustus tasuda ESM-ile 5 osamaksega 148,8 miljonit eurot kui ka sellele lisanduv kohustus tagada ESM likviidsus 1,1532 miljardi euro ulatuses varalised kohustused PS § 65 p 10 tähenduses. Tegemist on erakordselt suure varalise kohustusega, mistõttu ei piisa PS § 65 punktis 10 väljenduva parlamendireservatsiooni põhimõtte järgimiseks üksnes

sellest, et ESM asutamisleping Riigikogus ratifitseerida. Nimelt tuleneb PS § 65 punktist 10 koostoimes parlamentaarse demokraatia põhimõttega (PS § 1 lg 1 ja § 10) ning Riigikogu eelarvepädevusega (PS § 115), et Riigikogul peab olema võimalus mõjutada kõiki ESM finantsabi kokkuleppeid, mille rahastamist tagab Eesti niivõrd suure garantiilaadse kohustusega.

120. Riigikogu igakordse kaasamise vajaduse üks peamisi põhjuseid on järgnev: ESM sissenõutavate aktsiate alusel tekkivate potentsiaalsete nõuete suurust ning nende esitamise tõenäosust mõjutab otseselt see, kui suuri võlakohustusi võtab ESM finantsabi andmise rahastamiseks. Selgitan seda järgmiselt. Niikaua, kui ESM pole finantsabi andud, puudub ESM-il ka põhjus võtta laenu või muid võlakohustusi, mistõttu puudub sisuliselt ka võimalus, et ESM esitab Eestile kapitalinõude. Kuid mida suuremas mahus ESM finantsabi annab, seda suuremaid võlakohustusi peab ESM nende rahastamiseks võtma. Seeläbi suurenevad ka potentsiaalsed ESM nõuded Eesti vastu. Kui need potentsiaalsed kohustused realiseeruvad ning ESM nõuab Eestilt raha, mõjutab see Eesti riigieelarvet kasvõi põhjusel, et ESM nõude täitmiseks võetud laenu teenindamiseks või vähenenud reservide taastamiseks tuleb lõppastmes kasutada jooksvaid kulusid.

121. Rõhutan, et Riigikogu kaasatuse tagamine antud küsimuses pole eesmärk iseeneses. Eesti varalised kohustused ESM ees on erakordselt suured ega ole oma iseloomult ja mahult võrreldavad Eesti erinevate rahvusvaheliste institutsioonide ees seni võetud kohustustega. Seetõttu on rahval kui kõrgeima riigivõimu kandjal põhjendatud huvi ESM tegevuse vastu nende vahendite kasutamisel. Riigikogus toimuva oluliste ESM-iga seotud otsuste avaliku debati kaudu realiseeruvad seega kaalukad põhiseaduslikud väärtused nagu võimu teostamise läbipaistvus ja kontrollimise võimalus.

122. Riigikogu kaasatuse vältimatuks eelduseks on see, et ESM juhatajate nõukogu otsustab finantsabi andmiseks vajalikud küsimused eranditult vastastikusel kokkuleppel. Sellisel juhul ei saaks ESMAL 4 lõikest 3 tulenevalt ESM anda finantsabi, kui Eesti esindaja juhatajate nõukogus hääletaks sellele Riigikogu seisukohast lähtudes vastu. Nagu märkisin eespool, puudub aga Eesti esindajal võimalus takistada ESM finantsabi andmist kiirmenetluses. Järelikult ei oma ka võimalik Riigikogu seisukoht abi andmise küsimuses sisulist tähtsust. Seejuures on kiirmenetluses otsustatava finantsabi maht piiratud üksnes ESM üldise laenuandmismahuga. Samuti on definitsioon olukorrast, mil kiirmenetlust rakendatakse, väga lai ega erine oluliselt selle olukorra definitsioonist, kus üldse võib riigile ESM abi anda.

123. Eelnevast lähtudes leian, et vaidlusalune sätte riivab väga intensiivselt parlamentaarse demokraatia ning parlamendireservatsioonide põhimõtet ning Riigikogu eelarvepädevust. Kõnealune riive ei ole kõrvaldatav Eestis ESM aluslepingu rakendamiseks vastuvõetavate õigusaktidega.

124. Kuigi on küsitav, kas ESMAL art 4 lg 4 kaasnev põhiseaduslike põhimõtete riive saabki olla põhiseadusega kooskõlas, tuleb vaidlusaluse sätte põhiseaduslikkuse kontrolli viimase astmena kaaluda ühelt poolt ESMAL art 4 lg 4 kasu euroala stabiilsuse jaoks ning teiselt poolt põhiseaduslike põhimõtete riivet.

125. ESM üldine eesmärk tagada euroala ja selle liikmesriikide finantsstabiilsus on kahtlemata oluline eesmärk. Ainuüksi eesmärgi tähtsus ei õigusta aga igasugust abinõu. Sellest lähtudes leian, et ei saa küll välistada, et ESMAL art 4 lõikes 4 praegusel kujul sätestatud kiirmenetlus tõstab teoreetiliselt ESM kaudu euroala stabiilsuse tagamise efektiivsust, kuid on küsitav, kui suur on ESMAL art 4 lõikes 4 sätestatud kiirmenetluse kasu euroala stabiilsuse tagamise seisukohalt praktikas.

126. Seda esiteks põhjusel, et ka nendes riikides, kelle esindajad saavad juhatajate nõukogus moodustada kiirmenetluses abi andmise heakskiitmiseks nõutava 85%-lise hääleenamuse, võtab ESM finantsabi heakskiitmiseks vajalik riigisisene menetlus aega. Teiseks säilib ESMAL art 4 lg 4 järgi kolmel riigil *de facto* vetoõigus, mis tähendab, et ESM finantsabi andmine kiirmenetluses ei sõltu üksnes Euroopa Komisjoni ja Euroopa Keskpanga objektiivsest hinnangust olukorra tõsidusele, vaid eeldab ka Saksamaa, Prantsusmaa ja Itaalia sellekohast poliitilist tahet.

127. Eelnevast lähtudes leian, et ESMAL art 4 lõikega 4 kaasnev kasu euroala finantsstabiilsusele pole piisavalt suur, et kaaluda üles parlamentaarse demokraatia ja parlamendireservatsiooni põhimõtete ning Riigikogu eelarvepädevuse väga intensiivset riivet. Seetõttu olengi seisukohal, et ESMAL art 4 lg 4 on põhiseadusega vastuolus.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisad: 1. Brüsselis 02.02.2012 alla kirjutatud Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamisleping (Euroopa Liidu Nõukogu koduleheküljel avalikustatud versioonis)
 2. Õiguskantsleri 26.01.2012 kiri nr 18-2/120127/1200438 (ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS kuni 26.01.2017)
 3. Rahandusministri 01.02.2012 kiri nr 1.1-13/1417 (ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS kuni 01.02.2017)