



ÕIGUSKANTSLER

Sven Sester  
Riigikogu rahanduskomisjoni esimees  
sven.sester@riigikogu.ee

Teie nr  
Õiguskantsler 25.09.2011 nr 18-1/111323/1104710

### **Arvamus Riigikogu otsuse eelnõu kohta**

Lugupeetud härra Sester

Riigikogu võttis 13.09.2011 menetlusse otsuse eelnõu "Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi raamlepingust ja selle muudatustest tulenevate kohustuste täitmise tagamine" (90 OE, edaspidi: *otsuse eelnõu*) ning määras juhtivkomisjoniks rahanduskomisjoni. Otsuse eelnõu p 1 kohaselt antakse Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (ingl k *European Financial Stability Facility*, edaspidi: *EFSF*) võlakohustuste põhiosale garantiisid kuni 1 994 860 000 euro ulatuses, millele lisanduvad nimetatud võlakohustuste intressid. Garantiide andmise aluseks on EFSF raamleping ning selle muudatused (edaspidi: *raamleping*) ning garantiide eesmärk on euroala finantsstabiilsuse tagamine erakorraliste asjaolude tõttu rahastamisraskustesse sattunud euroala liikmesriikide toetamine.

Kuna garantiide ülempiir, mida otsusega lubatakse Eesti Vabariigil anda, on erakordselt suur (see ületab 10% eesti sisemajanduse kogutoodangust), pean vajalikuks juhtida Riigikogu tähelepanu otsuse eelnõuga seonduvatele põhiseaduslikele küsimustele.

**Kõigepealt soovin rõhutada, et põhiseadus ei keela Eesti osalemist EFSF-s ning riigigarantiide andmist võlakohustustele, mis tekivad EFSF-l seoses euroala liikmesriikidele antava finantsabi rahastamisega.**

**Olles aga analüüsinud kõnealust otsuse eelnõud, leian, et otsuse eelnõu kooskõla põhiseadusega on küsitav, kuna**

- 1. riigigarantiide andmine EFSF võlakohustustele ning vastavate otsuste tegemise delegeerimine Vabariigi Valitsusele eeldab riigieelarve seaduse muutmist, sest otsuse eelnõuga reguleeritav väljub riigieelarve seaduse §-s 40<sup>2</sup> sätestatud riigigarantii andmise reeglitest;**
- 2. otsuse eelnõu ei taga piisaval määral Riigikogu kaasatust ja kontrolli Eesti riigi garantiikohustuste suurenemise üle.**

Oma seisukoha põhjendamiseks selgitan järgnevalt, milliseid põhiseaduslikke põhimõtteid otsuse eelnõus sätestatu võib riivata (1). Seejärel käsitlen EFSF raamlepingust Eesti Vabariigile tulenevaid olulisemaid kohustusi ning Eesti võimalusi mõjutada EFSF raamlepingu alusel

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

langetatavaid otsuseid (2). Samuti selgitan lähemalt põhjuseid, miks on otsuse eelnõu kooskõla põhiseadusega küsitav (3), millele järgneb lõpetuseks kokkuvõtte minu seisukohast (4).

## 1. Põhiseaduslik taust

Eesti riigikorraldus rajaneb parlamentaarsel esindusdemokraatial (põhiseaduse, edaspidi: PS, § 1) ning Riigikogu on see organ, kes peab langetama kõik riigi ning ühiskonna jaoks olulised otsused, kuna parlament omab ainsa riigivõimuorganina otsest demokraatlikku legitimatsiooni (PS §-d 56 ja 60). Seetõttu on vastavalt PS § 115 lõikele 1 Riigikogu ainupädevuses iga-aastase riigi kõigi tulude ja kulude eelarve vastuvõtmine seadusena.

Riigikogule antud riigieelarve vastuvõtmise pädevus on parlamentaarse riigikorralduse üks keskne element, kuna riigieelarvega annab Riigikogu täidesaatvale võimule loa riigi raha kulutamiseks, kontrollides seeläbi valitsuse tegevust ja seades sellele piirid. 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 (PS § 59). Samuti võib riigieelarvet käsitleda riigi majandusplaanina eelolevaks aastaks. Riigieelarve kulukirjed kätkevad endas põhimõttelisi poliitilisi valikuid selle kohta, kuidas jaotatakse riigi tulud erinevate riigi tegevuste rahastamiseks.

Demokraatia põhimõttest tulenevalt on oluline ka see, et riigieelarve läbib avaliku (vt PS § 72) parlamentaarse debati. Nimelt annab parlamendile omane istungite avalikkus rahvale kui kõrgemale riigivõimu kandjale võimaluse kontrollida Riigikogu tegevust. Samuti aitab riigi ja ühiskonna jaoks oluliste eelarveliste otsuste avalik arutelu selgitada ja põhjendada neid otsuseid avalikkusele.<sup>1</sup>

Parlamendi riigi tulude ja kulude otsustamise pädevuse kindlustamiseks sätestab PS § 65 p 10, et **Riigikogu otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise (sh riigigarantiide andmise)**. Garantii andmise allutamine parlamendi reservatsioonile on vajalik järgneval põhjusel: kuigi garantii andmine ei too kaasa kohustust koheselt maksta garantii saajale raha, võib garantii tulevikus siiski realiseeruda ning sõltumata Riigikogu tahtest põhjustada kulusid tulevastes eelarvetes.

Möönan, et põhiseadus ei sätesta arvulist piirmäära Eesti riigi poolt antavatele garantiidele. **Parlamentaarne demokraatia põhimõtetega oleks aga vastuolus see, kui Riigikogu otsustab anda garantiisid, mille realiseerumise tagajärjena Riigikogu kaotaks võimaluse määrata tulevate aastate eelarve kulusid ning seeläbi faktiliselt minetaks võime eelarveliste otsuste kaudu teha põhimõttelisi poliitilisi valikuid.** Sellise olukorra saabumise prognoosimine garantii andmise hetkel on keerukas. Ometi saab sellest järeldada, et mida suurema ja riskantsema garantii Riigikogu annab, seda rohkem peab Riigikogu omama kontrolli garantii tingimuste üle.

Lisaks eeltoodule sätestavad PS § 104 lg 2 punktid 11 ja 15, et Riigikogu võtab koosseisu häälteenamusega vastu riigieelarve seaduse ning välis- ja siselaenudesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused. PS § 117 täpsustab, et riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korra sätestab seadus. Eeltoodud põhiseaduse normidest järeldub, et Riigikogu peab seaduse (ehk üldaktiga) kehtestama reeglistiku, mille alusel iga-aastane riigieelarve vastu võtta. Samuti peab seadusega reguleerima otsuste (ehk üksikaktide) vastuvõtmist riigigarantii andmise kohta, kuna need otsused mõjutavad riigi varalisi kohustusi ja eelarvet. Kõnealuste seaduste kehtestamise

<sup>1</sup> Vrd Madise, L. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008. Kommentaar põhiseaduse § 72 juurde, lk 461-462, kommentaar 4.

kohustuse on Riigikogu täitnud riigieelarve seaduse (edaspidi: RES) vastuvõtmisega, mille § 40<sup>2</sup> reguleerib ka riigigarantii andmist. **Seega peab iga Riigikogu otsus riigigarantii andmise kohta tulenevalt PS §-dest 104 ja 117 olema kooskõlas riigieelarve seadusega, mida saab muuta üksnes Riigikogu koosseisu hääلteenamusega.**

## 2. Eesti Vabariigi olulisemad kohustused EFSF raamlepingu järgi

Eesti Vabariik ei ole EFSF raamlepingu järgi kohustatud kohe andma EFSF-le garantiid summas 1 994 860 000 eurot. Vastavalt raamlepingu art 2 lg 5 punktile a on Eesti Vabariik üldjuhul kohustatud andma garantii EFSF rahastamisvahenditele, mida emiteeritakse abivajava euroala riigi finantsabi andmise rahastamiseks. Rahastamisvahendite emiteerimine ja seega Eesti garantii andmise kohustuse tekkimine on tihedas seoses abivajava riigiga finantsabi kokkuleppe (*financial assistance facility agreement*) sõlmimisega. Teisisõnu öeldes evib suurimat mõju Eesti garantiikohustuste suurenemisele uue finantsabi kokkuleppe sõlmimine abivajava riigiga.

Finantsabi kokkuleppe peavad heaks kiitma kõik garantiidandjad (EFSF lepingu art 2 lg 1 p a, art 10 lg 5 p a). Vastav otsus tehakse raamlepingu art 10 lg 8 järgi eurorühma koosolekul (või kui garantiidandjad selleks volituse annavad, siis eurorühma töögrupi koosolekul), kus Eestit esindab rahandusminister (või eurorühma töögrupi puhul Rahandusministeeriumi kõrge ametnik).

Finantsabi kokkuleppe sõlmimisele eelnev menetlus on sätestatud EFSF lepingu art 2 lg 1 punktis a ning see koosneb mitmest etapist. Esimese sammuna pärast finantsabi taotluse laekumist abivajavalt riigilt koostatakse reeglina nn **Memoranda of Understanding (edaspidi: MoU), mis hõlmab abivajavale riigile esitatavaid majandus- ja eelarvepoliitilisi nõudeid ning rahastamise raamtingimusi**. MoU sõlmib garantiidandjate nimel Euroopa Komisjon eeldusel, et MoU kiidab ühehäälselt<sup>2</sup> heaks eurorühma töögrupp.

Kui MoU on allkirjastatud, esitab Euroopa Komisjon eurorühma töögrupile ettepaneku finantsabi kokkuleppe projekti oluliste tingimuste kohta. Finantsabi kokkuleppe finantstingimused peavad olema kooskõlas MoU-ga. Kui eurorühma töögrupp finantsabi kokkuleppe olulised tingimused heaks kiidab, räägib EFSF abivajava riigiga läbi detailsed, tehnilised finantsabi kokkuleppe tingimused. Finantsabi kokkuleppe, mille on eespool märgitud korras ühehäälselt heaks kiitnud kõik garantiisid andvad euroala liikmesriigid, allkirjastab garantiide andjate nimel EFSF.

## 3. Otsuse eelnõu vastavus põhiseadusele

### 3.1 Otsuse eelnõu vastuolu riigieelarve seadusega

Nagu eespool märkisin, peab iga Riigikogu otsus ehk üksikakt riigigarantii andmise kohta PS §-dest 104 ja 117 tulenevalt olema kooskõlas kehtiva riigieelarve seadusega. Leian aga, et otsuse eelnõu praeguses redaktsioonis on mitu vastuolu riigieelarve seadusega.

Otsuse eelnõu punktidega 1 ja 3 antakse Vabariigi Valitsusele sisuliselt volitus otsustada EFSF-le garantiide andmine ligi 2 miljardi euro ulatuses (millele võivad lisanduda intressid), st iga konkreetse garantii andmise kohta Riigikogu otsust tegema ei pea. Seejuures ei sätesta otsuse eelnõu ka garantiide lõpptähtpäeva. Samuti ei nähtu otsuse eelnõust, milliste, mis liiki ja milliste

---

<sup>2</sup> Vt ka raamlepingu art 10 lg 10.

tingimustega EFSF võlakohustustele valitsus garantiisid anda võib.<sup>3</sup> Ka EFSF-i raamlepingust saab teha üksnes üldisi järeldusi selle kohta, milliste tingimustega võlakohustustele hakkab Eesti garantiisid andma. Paljusi sõltuvad garantiide olulised tingimused (nt garanteeritava võlakohustuse kestus, intressimäär) tulevikus tehtavatest otsustest ning finantsabi kokkuleppe sõlmimise ajal turul valitsevast olukorrast.<sup>4</sup>

**Olen seisukohal, et sellelaadse volituse andmist Vabariigi Valitsusele hetkel kehtiv riigieelarve seadus ei võimalda – seda isegi tingimusel, et garantii andmisele eelneb Riigikogu mõne komisjoni kaasamine.**

**Esiteks** on garantiid, mida antakse otsuse eelnõu järgi, riigigarantiid RES § 40<sup>2</sup> lg 1 tähenduses. Vastavalt RES § 40<sup>2</sup> lõikele 5 tuleb iga konkreetse riigigarantii andmise, peatamise ja lõpetamise kohta vastu võtta Riigikogu otsus. Riigikogu peab otsuses sätestama garantii olulised tingimused (sh vähemalt riigigarantii algus- ja lõpptähtpäeva, millest tulenevalt võimaldab kehtiv riigieelarve seadus anda üksnes tähtajalisi garantiisid). RES § 40<sup>2</sup> lõikes 5 sätestatud otsuse tegemise Vabariigi Valitsusele delegeerimise võimalust seadus ei sätesta.

**Teiseks** on EFSF, mille võlakohustustele otsuse eelnõu kohaselt garantiisid andma hakatakse, Luksemburgi õiguse järgi asutatud eraõiguslik juriidiline isik (*société anonyme*), milles Eesti omandab 0,26%-lise osaluse. Tegemist ei ole seega isikuga, kellele võib RES § 40<sup>2</sup> lg 3 alusel anda garantii. RES § 40<sup>2</sup> lg 3<sup>1</sup> võimaldab küll anda riigigarantiisid RES § 40<sup>2</sup> lõikes 3 nimetatud isikutele, kuid seda üksnes kindlal eesmärgil: Eestis tegutsevatele krediidasutustele likviidsus- või maksevõimega seotud raskusi või olulisi tõrkeid makse- ja arveldussüsteemides põhjustada võiva finantskriisi lahendamiseks või ennetamiseks. Otsuse eelnõus nimetatud garantiikohustuste eesmärk on aga EFSF kaudu euroala finantsstabiilsuse tagamine ning rahastamisraksustesse sattunud euroala riikide toetamine. See on sisuliselt erinev ja Eestile olulisemalt suuremate kohustuste võtmist nõudev eesmärk kui Eestis tegutsevate krediidasutuste likviidsus- või maksevõimega seotud raskuste ennetamine, milleks RES § 40<sup>2</sup> lg 3<sup>1</sup> kehtestati. Samuti on RES § 40 lg 3<sup>1</sup> nimetatud isikute all mõeldud ennekõike krediidasutusi või nende välismaiseid emetteerijaid<sup>5</sup>, mitte euroala liikmesriikide toetamiseks loodud eraõiguslikke juriidilisi isikuid. **RES § 40<sup>2</sup> lõikes 3<sup>1</sup> sätestatud erandi laiendav tõlgendamine ning selle normi kohaldamine otsuse eelnõus sätestatud garantiidele, eriti arvestades seoses EFSF-ga tekkida võivate garantiikohustuste enneolematult suurt mahtu, oleks minu hinnangul meelevaldne.**

**Kolmandaks** ei ole ka muude RES §-s 40<sup>2</sup> sätestatud riigigarantii tingimuste kohaldamine EFSF võlakohustustele antavatele garantiidele võimalik. Nt sätestab kõnealuse paragrahvi 2. lõige, et riigigarantiile kohaldatakse Eesti võlaõigusseaduses käenduse kohta sätestatud. Raamlepingu art 16 lg 1 järgi kohaldatakse aga nii raamlepingule, raamlepingu muutmise lepingule, kui nendest tulenevatele või nendega seotud kohustustele inglise õigus ning neid tõlgendatakse vastavalt sellele.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Eesti antavad garantiid peavad olema tingimusteta ja tühistamatult tagama EFSF võlakohustuste põhiosasid ja intressimakseid (raamlepingu art 2 lg 4). EFSF kasutab finantsabi kokkulepete rahastamiseks erinevaid rahastamisinstrumente, nt emiteerib võlakirju (raamlepingu preambula p 4).

<sup>4</sup> EFSF raamlepingu art 2 lg 1 p a alapunkt ii ja art 4 lõiked 4 ja 5.

<sup>5</sup> Vt riigieelarve seaduse, riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse, riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 5. Arvutivõrgus kättesaadaval: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=491858&u=20110921171520>.

<sup>6</sup> Vt raamlepingu art 16 lg 1: *This Agreement and any non-contractual obligations arising out of or in connection with it shall be governed by and shall be construed in accordance with English law.*

**Märgin, et küsimus, kas otsuse eelnõu vastab kehtivale riigieelarve seadusele, puudutab ennekõike otsuse eelnõu formaalsest põhiseadusele vastavust. Riigikogul on pädevus riigieelarve seadust muuta eesmärgiga võimaldada EFSF võlakohustustele riigigarantii andmist ning delegeerida garantiide andmise otsustamine seaduses selgelt määratletud tingimustel valitsusele.**

Rõhutan aga, et EFSF-le garantiide andmist võimaldavad seadusemuudatused tuleb PS § 104 lg 2 punktide 11 ja 15 järgi vastu võtta Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Samuti rõhutan, et riigieelarve seadust saab muuta ning täiendada üksnes seadusega, mitte Riigikogu otsusega.

### **3.2 Riigikogu kaasatus Eesti riigi garantiikohustuste suurenemise üle otsustamisel**

EFSF-le riigigarantiide andmine ei pea aga olema üksnes formaalselt põhiseadusega kooskõlas, vaid põhiseadusest tulenevad **ka sisulised nõuded garantiide andmise regulatsioonile**. PS § 65 punktist 10 tulenevalt peab üldjuhul garantiide andmise otsustama Riigikogu. Leian, et põhimõtteliselt ei välista see säte võimalust delegeerida garantiide andmise otsustamine täitevvõimule, kui Riigikogu vastava volituse piisavalt määratleb. Volituse piisav määratletus tähendab antud kontekstis vähemalt antavate garantiide ülempiiri kehtestamist (sarnaselt riigieelarveliste laenudele, mille piirmäär ehk suurim lubatud jääk määratakse iga-aastase riigieelarvega, vt RES §-d 38 – 40).

EFSF-le antavate garantiide erakordselt suure mahu tõttu leian, et lisaks garantiide ülempiirile peab Riigikogu täpsustama ka teisi Vabariigi Valitsusele antava volituse tingimusi. Nagu ülalpool märkisin, ei tohi Riigikogu anda garantiisid mahus, mille realiseerumise tagajärjena kaotaks Riigikogu võimaluse määrata tulevaste aastate eelarve kulusid. Eelkirjeldatud olukorra vältimiseks peab Riigikogu omama seda rohkem kontrolli valitsusele antud volituses nimetatud garantiikohustuste suurenemise üle, mida suurema ülempiiriga garantiide andmise volituse Riigikogu valitsusele annab. See võib väljenduda riigigarantii andmise täpsemate tingimuste sätestamises seaduses ja/või Riigikogu tõhusas kontrollis valitsuse tegevuse üle riigigarantiide andmisel.

Eespool selgitasin, et Eesti garantiikohustuste tekkimist EFSF raames mõjutavad ennekõike abivajavate riikidega sõlmitavad finantsabi kokkulepped, sest seoses finantsabi kokkuleppe sõlmimisega muutub EFSF poolt emiteeritud rahastamisvahenditele garantii andmine kohustuslikuks (st raamlepingu osalisriik ei saa siis enam garantii andmisest keelduda). Sellest tulenevalt peab Riigikogu kontroll garantiide andmise üle olema tagatud läbi Riigikogu osalemise finantsabi kokkulepete sõlmimise protsessis.

**Riigikogul peab olema reaalne võimalus mõjutada Vabariigi Valitsuse kaudu finantsabi kokkuleppe tingimusi.** See tähendab, et Riigikogul peab olema võimalus anda kohustuslikke suuniseid Vabariigi Valitsusele, mis puututavad rahandusministri või eurorühma töögrupis osaleva ametniku tegevust Eesti Vabariigi esindamisel finantsabi kokkuleppe sõlmimise protsessis. Muu hulgas tähendab see ka Riigikogu viimase sõna õigust, st võimalust takistada Eesti esindajaid nõusoleku andmisest kokkulepetele, mis ei vasta Riigikogu seisukohtadele. Sellega seoses rõhutan, et raamlepingu järgi on Eestil küll kohustus anda garantiisid, kui juba finantsabileping on sõlmitud, kuid kohustust kiita heaks finantsabileping või MoU Eestil pole (see toimub raamlepingu osalisriikide ühehäälsel otsusega). Samuti juhin tähelepanu sellele, et ka Saksmaal (kui suurimal EFSF kohustuste potentsiaalsel garanteerijal) peab põhiseaduse järgi parlamendil olema määrav roll, kui tehakse otsuseid, mis puudutavad EFSF-le antavate garantiikohustuste suurenemist. Nimelt on Saksamaa Liidukonstitutsioonikohus asunud seisukohale, et seadust, mis reguleerib

Saksamaa osalemist EFSF-s tuleb tõlgendada selliselt, et valitsus on kohustatud enne garantiikohustuste suurendamist saama parlamendi nõusoleku.<sup>7</sup> Täiendavalt märgin, et hetkel Saksamaa parlamendis *Bundestag*'is menetletavas seaduseelnõus<sup>8</sup> muu hulgas ette nähtud, et Saksamaa valitsus võib EFSF-ga seotud organites *Bundestag*'i eelarvevastutust riivavate otsuste poolt hääletada üksnes siis, kui *Bundestag* on sellele otsusega oma nõusoleku andnud. Ilma *Bundestag*'i otsuseta peab Saksamaa esindaja EFSF-ga seotud organites *Bundestag*'i eelarvevastutust riivavate otsuste vastu. Reeglina annab kõnealuse nõusoleku *Bundestag*'i täiskogu. *Bundestag*'i eelarvevastutuse riivet eeldatakse nt siis, kui uus abivajav riik taotleb EFSF-lt finantsabi.

Otsuse eelnõus on Riigikogu kaasamine finantsabi kokkuleppe sõlmimise protsessi reguleeritud punktis 2, millega Riigikogu kohustab Vabariigi Valitsust esitama Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonile (edaspidi: ELAK) heakskiitmiseks euroala liikmesriikidele suunatud toetusprogrammide rahastamise ja majanduspoliitilised tingimused. **Minu hinnangul on küsitav, kas otsuse eelnõu punkt 2 tagab piisaval määral Riigikogu kaasatuse Eesti garantiikohustuste tekkimisega seotud otsustusprotsessi. Põhjendan seda järgnevalt.**

**Esiteks** annab põhiseadus Riigikogule tervikuna õiguse kehtestada õigusakte, mis loovad õigusi ja kohustis teistele adreseatidele (sh Vabariigi Valitsusele) ega puuduta ainult nt Riigikogu sisemist töökorraldust.<sup>9</sup> Seega saab üksnes Riigikogu täiskogu vastu võtta otsuseid, mille täitmise kohustus on nii ministritel kui ka valitsusel (vt PS § 87 p 5, Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lg 1 p 2). Riigikogu üksikutel organitel (nt komisjonidel või juhatusel) sellist õigust ei ole. Samuti ei sätesta põhiseadus võimalust delegerida Riigikogule antud õigusi Riigikogu organitele.<sup>10</sup>

Sellest järeldub, et põhiseaduse järgi pole ELAK-il alust teha Vabariigi Valitsusele siduvaid ettekirjutusi. Riigikogu on küll RKKTS § 152<sup>4</sup> lõigetes 2 ja 3 otsustanud, et ELAK saab anda Euroopa Liidu õigusaktide kohta seisukohti, milles Vabariigi Valitsus kinni pidama peab. Sama säte näeb aga ette Vabariigi Valitsuse võimaluse ELAK-i seisukohast kõrvale kalduda, mis toob kaasa üksnes kohustuse ELAK-i seisukohast mittekinnipidamist põhjendada.

**Eelöeldust lähtudes on Riigikogu tõhusa kontrolli tagamiseks vajalik, et Riigikogu väljendab oma seisukohta toetusprogrammide rahastamise ja majanduspoliitilised tingimuste kohta täiskogul vastuvõetud otsusega.** Ainult selle õigusaktiga saab anda Vabariigi Valitsusele siduvaid suuniseid finantsabilepingu sõlmimise protsessis ning tagada seeläbi tõhusa parlamentaarse kontrolli (sh võimaluse takistada täitevvõimu tegevust, mis ei ole vastavuses Riigikogu seisukohtadega).

Täiendavalt märgin, et kui otsuse toetusprogrammi tingimuste heakskiitmise kohta võtab vastu Riigikogu (täiskogu), siis tagab otsuse eelnõu avalik menetlus ka garantiide andmise legitiimsuse ning aitaks selgitada ja põhjendada neid otsuseid avalikkusele.

<sup>7</sup> Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 07.09.2011 otsus asjades nr 987/10, 1485/10 ja 1099/10. Ingliskeelne kokkuvõte arvutivõrgus kättesaadaval: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg11-055en.html>.

<sup>8</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, arvutivõrgus kättesaadaval: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/070/1707067.pdf>.

<sup>9</sup> Vt nt PS § 97 (valitsuse või ministri umbusaldamine), § 103 (ettepaneku tegemine valitsusele algatada seaduseelnõu).

<sup>10</sup> Vt Madise, L. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008. Kommentaar põhiseaduse § 71 juurde, lk 458, kommentaar 4.

Mis puudutab küsimust, kas Riigikogu täiskogu kaasamine võib pärssida finantsabi kokkulepete sõlmimise paindlikust ja kiirust, märgin järgmist. EFSF-le garantiide andmist puudutavate õigusnormidega on võimalik luua ka paindlik Riigikogu otsuse vastuvõtmise protsess. Nii toimetas Riigikogu nt 2009. aastal Eestis tegutsevate krediitiasutusi ohustavate finantskriiside lahendamiseks vastuvõetud seadustemuudatuse paketi puhul.<sup>11</sup> Sellega täiendas Riigikogu nt istungite päevakorra täiendamise aluseid (RKKT § 56 lg 1 p 12).

**Teiseks** pole selge, millise dokumendi peab Vabariigi Valitsus Riigikogule heakskiitmiseks esitama ning millises finantsabi kokkuleppe sõlmimise etapis seda tegema peab. **Leian, et reaalse mõjuvõimu tagamiseks peab Riigikogu võimalikult täpselt kindlaks määrama, millal ja mida Vabariigi Valitsus Riigikogule heakskiitmiseks esitab.** Täpsustavalt märgin, et minu hinnangul on toetusprogrammide rahastamise ja majanduspoliitilisi tingimusi tõhusalt võimalik mõjutada enne ülalmainitud MoU heakskiitmist eurorühma töögrupi poolt. Seda põhjusel, et pärast MoU allkirjastamist lähtuvad raamlepingu art 2 lg 1 punktis ettenähtud finantsabi kokkuleppe sõlmimise etapid MoU raamidest. Seega on Riigikogu võimalused mõjutada finantsabi kokkuleppe tingimusi pärast MoU allkirjastamist oluliselt kitsamad – seda isegi siis, kui Riigikogu kaastakse enne lõpliku finantsabi kokkuleppe heakskiitmist raamlepingu osalisriikide poolt.

#### 4. Kokkuvõte

Lõpetuseks soovin veel kord rõhutada, et põhiseadus ei keela põhimõtteliselt riigigarantiide andmist EFSF võlakohustustele. Põhiseadusest tulenevad aga teatud nõuded sellele, kuidas garantiide andmine otsustada tuleb.

Esiteks peab Riigikogu reguleerima garantiide andmise menetlust ning üldiseid tingimusi seadusega. Hetkel kehtiv riigieelarve seadus ei võimalda Riigikogul delegeerida garantiide andmise otsustamist Vabariigi Valitsusele ning anda garantiisid EFSF-le kui Luksemburgis asutatud eraõiguslikule juriidilisele isikule.<sup>12</sup> Seega peab Riigikogu muutma riigieelarve seadust, et võimaldada EFSF võlakohustustele riigigarantii andmist ning delegeerida garantii andmise otsustamine teatud tingimustel valitsusele. EFSF-s osalemise erakordse iseloomu tõttu soovitan kehtestada seaduses asjakohased ja selgelt määratletud erisätted.

Teiseks peab Riigikogu säilitama tõhusa kontrolli Eesti garantiikohustuste suurenemise üle, kui ta volitab Vabariigi Valitsust andma riigigarantiisid sellistel tingimustel ja ulatuses, nagu EFSF raamleping seda nõuab. Parlamentaarset kontrolli tagavad abinõud tuleb sätestada võimalikult täpselt ning seda õigusaktis, millega valitsusele kõnealune volitus antakse (nt riigieelarve seaduses). Samuti **leian, et tõhusat parlamentaarset kontrolli saab teostada üksnes Riigikogu täiskogul vastuvõetud otsustega. Täiskogul vastuvõetava otsuse avalik arutelu tagab ühtlasi EFSF-s osalemise legitiimsuse. Teisisõnu öeldes informeeritakse avaliku aruteluga rahvast Eesti riigi poolt võetavatest kohustustest ning sellest, et võetud garantiikohustuste realiseerimisel võib olla vajalik piirata Eesti riigieelarve kulusid.**

<sup>11</sup> Riigikogus 11.03.2009 vastu võetud Riigieelarve seaduse, riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus.

<sup>12</sup> Seonduvalt sellega, et riigieelarve seaduse ei võimalda anda garantiisid EFSF-le kui Luksemburgis asutatud eraõiguslikule juriidilisele isikule, on Riigikogu Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon 21.09.2011 algatanud riigieelarve seaduse § 40<sup>2</sup> täiendamise seadus eelnõu (95 SE). Selle eelnõuga ei lahenda aga probleemi, et riigieelarve seaduses puudub võimalus delegeerida garantiide andmise otsustamist Vabariigi Valitsusele.

Eeltoodud nõuete täitmisega on tagatud, et Eesti osalemine EFSF-s on põhiseadusega kooskõlas. See on eelduseks, et Eesti saab täie kindlusega anda EFSF-le raamlepingu art 1 lõikes 1 ja lisas 3 nimetatud kinnituse, mille kohaselt Eesti on täitnud kõik raamlepingust tulenevate kohustuste täies ulatuses jõustumiseks vajalikud siseriiklikud nõuded.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Teadmiseks: Riigikogu fraktsioonid, Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees ja õiguskomisjoni esimees, Vabariigi Valitsus, rahandusminister

Kaarel Eller 693 8426, e-post: [kaarel.eller@oiguskantsler.ee](mailto:kaarel.eller@oiguskantsler.ee)

Olga Lavrova 693 8410, e-post: [olga.lavrova@oiguskantsler.ee](mailto:olga.lavrova@oiguskantsler.ee)