



ÕIGUSKANTSLER

Juurdepääsupiirangu kehtetuks tunnistamine

Märge tehtud: 15.03.2012

Alus: AvTS § 42 lg 1

Rahandusminister Jürgen Ligi
Rahandusministeerium
minister@fin.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 26.01.2012 nr 18-2/120127/1200438

Märgukiri

Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu muudatuste kohta

Lugupeetud rahandusminister

Õiguskantsleri ülesandeks on kontrollida õigustloovate aktide kooskõla põhiseadusega. Tulenevalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadustiku § 6 lg 1 punktist 4 hõlmab see ka välislepingute põhiseadusele vastavuse kontrollimist.

Allkirjastasite 11.07.2011 Euroopa Stabiilsusmehhanismi (edaspidi: ESM) asutamislepingu, kuid leping ei ole veel Eestis ega teistes euroala liikmesriikides ratifitseeritud. Euroopa Ülemkogu raames tegid euroala liikmesriikide valitsusjuhid 09.12.2011 avalduse, milles leppisid kokku ESM asutamislepingu muutmises ja täiendamises. ESM lepingu võimalikud muudatused olid minule teadolevalt viimati arutusel 23.01.2012.

Olen teadlik hädavajadusest lahendada nn euroala võlakriis. Samuti möönan, et tänase seisuga ei ole minule teadaolevalt ametlikult avalikustatud ESM asutamislepingu muudatuste eelnõud, mis esitatakse euroala liikmesriikidele allkirjastamiseks. Samas olen tutvunud ESM asutamislepingu muutmise eelnõuga (edaspidi: *ESM lepingu eelnõu*), mille Rahandusministeerium minu palve peale edastas 24.01.2012. Kuigi tõden, et ESM lepingu eelnõu võib veel muutuda, pean siiski juba praegu vajalikuks juhtida Teie tähelepanu kõnealuses rahvusvahelises lepingus kavandatavate muudatuste põhiseaduslikele probleemidele. Seda põhjusel, et sarnaselt osalemisega Euroopa Finantsstabiilsuse Fondis (edaspidi: EFSF) kaasnevad ka ESM liikmeks astumisega Eestile märkimisväärsed varalised kohustused.

Kõigepealt soovin rõhutada, et põhiseadus ei keela põhimõtteliselt Eesti osalemist ESM-s (analoogselt Eesti osalemisega EFSF-s).

Olles analüüsinud ESM lepingu eelnõu ülalviidatud versiooni, pean aga vajalikuks tähelepanu juhtida asjaolule, et sellega võetavad kohustused **riivavad põhiseaduses sätestatud**

Õiguskantsleri Kantselei

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

parlamentaarset demokraatia põhimõtet ning Riigikogule põhiseaduse §-ga 115 tagatud pädevust otsustada Eesti riigi kõigi tulude ja kulude üle iga-aastases eelarves.

Seetõttu on küsitav, kas põhiseadusega on kooskõlas ESM lepingu eelnõu artikli 4 lõike 4 kavandatud muudatused koostöös artikli 5 lg 6 punktidega e ja f ning artikliga 13. Viidatud sätetest tulenevalt võib ESM teatud juhtudel anda oma vahenditest liikmesriikidele abi, kui vastav otsus võetakse vastu kvalifitseeritud (85%-lise) häälteenamusega. Selle tagajärjel võivad sõltumata Riigikogu otsustest suurendada ESM võlakohustused, mida lõppastmes tagab ka Eesti riik. Kirjeldatud olukorras tekib oht, et Riigikogu võimetus määrata tulevaste aastate eelarve kulusid kahaneb niivõrd, et Riigikogul pole enam võimalik teha eelarveliste otsuste kaudu põhimõttelisi poliitilisi valikuid.

Oma seisukohta põhjendan järgmiselt (kui alljärgnevalt on viidatud üksnes õigusakti sättele, on tegemist viitega minule 24.01.2012 esitatud ESM lepingu eelnõule). Ühtlasi ütlen, et ma ei välista, et pean ESM lepingu eelnõu osas vajalikuks teha edaspidi veel täiendavaid märkusi.

ESM eesmärk on anda majanduspoliitiliste tingimustega seotud abi ESM liikmele, kes on tõsistes rahalistes raskustes või kellel on oht sellistesse raskustesse sattuda, kui see on hädavajalik kogu euroala finantsstabiilsuse tagamiseks (art 3). ESM juhtorganiteks on juhatajate nõukogu (*board of governors*), direktorite nõukogu (*board of directors*) ning tegevdirektor (art 4 lg 1). Juhatajate nõukogu liikmeteks on ESM liikmesriikide rahandusministrid (art 5 lg 1).

ESM-l on õigus abi andmise rahastamiseks võtta endale erinevaid võlakohustusi (vt nt art 3 ja art 21). Erinevalt EFSF-st puudub ESM liikmesriikidel aga kohustus anda ESM võlakohustustele vahetuid garantiisid (vt ka art 8 lg 5 lause 2). Selle asemel kohustuvad liikmesriigid tagama ESM-le piisava kapitali olemasolu. Täpsemalt kohustuvad liikmesriigid pöördumatult ja tingimusteta märkima ESM aktsiakapitali (art 8 lg 4).¹ ESM aktsiakapital jaguneb vastavalt asutamislepingu art 8 lõikele 2 sissemakstavateks aktsiateks (*paid-in shares*) ja sissenõutavateks aktsiateks (*callable shares*). Liikmesriik tasub algselt märgitud sissemakstavate aktsiate eest viie aasta jooksul alates ESM asutamislepingu jõustumisest (art 41).

Liikmesriigi poolt märgitud sissenõutavate aktsiate eest peab tasuma siis, kui liikmesriikidele esitatakse aktsiakapitali nõue (*capital call*). Seejuures võib juhatajate nõukogu ühehäälsel otsusega igal ajal sisse nõuda sissemaksmata aktsiakapitali (art 9 lg 1). Aktsiakapitali nõude esitamine liikmesriigile on aga võimalik ka ilma juhatajate nõukogu ühehäälsel otsuseta.

Nimelt võib direktorite nõukogu vastavalt asutamislepingu art 9 lõikele 2 nõuda lihthäälteenamusega tehtud otsusega liikmesriikidelt sissemaksmata kapitali, et taastada sissemakstud kapitali tase, kui see on kahju kandmise tõttu vähenenud allapoole artikli 8 lõikes 2 sätestatud taset (80 miljardit eurot). *Ultima ratio*'na saab liikmesriikidelt sissemaksmata aktsiakapitali nõuda tegevdirektor, kui see on vaja ESM võlausaldajate suhtes võetud maksekohustuste tähtajaks täitmatajätmise vältimiseks (art 9 lg 3). Liikmesriigid on sellisel juhul tingimusteta kohustatud tegema kapitali sissemakse seitsme päeva jooksul pärast tegevdirektori nõude saamist.

Lisaks märgin, et liikmesriigid vastutavad sissemakstud kapitali taseme taastamise ning makseraskuste vältimiseks esitatud aktsiakapitali nõuete puhul kvaasisolidarselt. Ehk teisisõnu öeldes, kui mõni ESM liige ei suuda teha kõnealustel juhtudel sissemakset, suurendatakse teistelt

¹ ESM on *sui generis* juriidiline isik (vt nt asutamislepingu artikkel 27), mistõttu ei saa erinevate mõistete sisustamisel nagu nt „aktsiakapital“ lähtuda ainuüksi ühinguõiguses kasutusel olevatest mõistetest.

ESM liikmetelt sissenõutavat kapitali seni, kuni nõuet mittetäitnud ESM liige oma kohustuse täidab (art 25).

Märkida tuleb sedagi, et ESM leping näeb ette erinevaid abinõusid, et vältida makseraskusi ja olukorda, kus kahjude kandmiseks tuleb esitada aktsiakapitali nõue liikmesriikidele. Ennekõike on selliseks abinõuks reservfondi loomine (art 24). Nimelt kaetakse ESM tehingutest tulenev kahju esiteks reservfondist, teiseks sisse makstud kapitalist ning kolmandaks, sissenõutavast aktsiakapitalist, mis nõutakse sisse vastavalt aluslepingu artiklile 9 lõikele 3. Seega vastutavad liikmesriigid lõppastmes ESM kohustuste ees kogu märgitud aktsiakapitali ulatuses.

Eestil on kohustus märkida 13 020 ESM aktsiat, mille nimiväärtuse summa on 1,302 miljardit eurot.² Algselt märgitud sisse makstavate aktsiate eest peab Eesti viie aasta jooksul tasuma 148,8 miljonit eurot. Siinkohal märgin, et Eesti rahalised kohustused IMF ees on küll samas suurusjärgus ESM-i sisse makstava aktsiakapitaliga (93,9 miljonit SDR-i)³, kuid need on rangelt seotud kvoodiga, mida ei saa ilma Eesti nõusolekuta suurendada.⁴

Seevastu juhul, kui ESM-l tekib kahju ning seda ei ole võimalik katta olemasolevate vahenditega, vastutab Eesti lõppastmes ESM ees ka märgitud sissenõutava aktsiakapitali osas, mille nimiväärtus on 1,1532 miljardit eurot. See summa vastab umbes 8%-le Eesti sisemajanduse kogutoodangust.⁵ Mõõnan, et on vähetõenäoline, et kogu sissenõutav aktsiakapital tuleb tasuda ühe eelarveaasta jooksul, kuid samas on ilmne, et aktsiakapitali nõude esitamisega ESM aluslepingu artikkel 9 lõigete 1 kuni 3 alusel võib kaasneda vajadus muuta riigieelarvet.⁶

Kuna ESM põhitegevuseks on abi andmine euroala liikmesriikidele, siis võib ESM abiprogrammide käivitumine tuua ESM-le potentsiaalelt kahju ja seega viia aktsiakapitali nõuete esitamiseni. Pädevus langetada otsus selle kohta, kas anda rahalist abi riigile, kes on pöördunud ESM poole vastava taotlusega, on juhatajate nõukogul (art 5 lg 6 punkt e, art 13 lg 2). Samuti kiidab juhatajate nõukogu heaks abi taotleva riigi ning ESM vahel sõlmitava vastastikkuse mõistmise memorandum, millega määratakse kindlaks rahalise abi andmisega seotud majanduspoliitilised tingimused (art 5 lg 6 punkt e, art 13 lg 3). Ühtlasi määrab juhatajate nõukogu kindlaks Euroopa Komisjonile antavad volitused leppida koostöös Euroopa Keskpankaga kokku abi andmisega seotud majanduspoliitilised tingimused (art 5 lg 6 punkt f).

11.07.2011 allkirjastatud asustamislepingu art 5 lg 6 punktide e ja f järgi plaaniti eelnimetatud otsused vastu võtta vastastikul kokkuleppel. See tähendab nt seda, ülalmainitud vastastikkuse mõistmise memorandum on heaks kiidetud, kui keegi hääletamisel osalevatest juhatajate nõukogu liikmetest ei hääleta sellele vastu (art 4 lg 3).

Sama üldreegel kehtib ka ESM lepingu eelnõus. Ometi võib ESM lepingu eelnõuga kehtestava artikkel 4 lg 4 järgi juhatajate nõukogu art 5 lg 6 punktides e ja f sätestatud otsuseid vastu võtta kvalifitseeritud 85% häälteenamusega. Seda juhul, kui Euroopa Keskpank ja Euroopa Komisjon on

² Vastavalt art 10 lõikele 1 on juhatajate nõukogul õigus korrigeerida aktsiakapitali suurust ning vastavalt muuta artiklit 8 ja II lisa. Samuti suureneb pärast 12 aasta möödumist euro kasutuselevõttust Eesti osaluskohustus ESM-s (vt art 42 koostoimes art 11 lg 3 punktiga b ja lõikega 5).

³ Vt IMF kodulehekül, internetis kättesaadaval: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#3>. Üks SDR vastab 24.01.2012 seisuga 1,1837 eurole (vt: http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_five.aspx).

⁴ IMF põhikirja III artikkel, 2. jagu punkt d.

⁵ Statistikaameti andmetel oli Eesti 2010. aasta SKT jooksevhindandes 14,3053 miljardit eurot, vt Statistikaameti kodulehekül, Internetis kättesaadaval: <http://www.stat.ee/pohinaitajad>

⁶ Juhin sellega seoses ka tähelepanu asjaolule, et aastateks 2012 kuni 2015 koostatud riigieelarvestrateegia järgi on 2015. aastaks oodata keskvalitsuse reservide vähenemist 157 miljoni euroni.

jõudnud järeldusele, et otsuse vastuvõtmata jätmise või ESM abi andmata jätmise ohustab euroala majanduslikku ja finantsstabiilsust (**nn hädaolukorra menetlus**). Seejuures vastab ESM iga liikme hääleõigus, mida tema määratud isik kasutab juhatajate nõukogus, ESM liikmele eraldatud aktsiate arvule (art 4 lg 7).

Eesti hääleõiguse osatähtsus juhatajate nõukogus on 0,186%. Seega puudub Eestil võimalus takistada abi andmist, kui abi andmise tingimused või abi andmisega kaasnev aktsiakapitali sissenõudmise riski suurenemine ei ole vastuvõetav. Järelikult ei oma ka võimalik Riigikogu seisukoht abi andmise ja seega võimalike eelarveriskide suurenemise küsimuses sisulist tähtsust ning ESM võlakohustused, mis on lõppastmes tagatud ka Eesti sissenõutavate aktsiatega, suurenevad sõltumata Riigikogu otsustest.

Nagu käesoleva kirja sissejuhatuses märkisin, võib seetõttu Riigikogu kaotada sisulise võimaluse määrata tulevaste aastate eelarve kulusid, kui abiprogrammide luhtumise korral tekkiva kahju korvamiseks esitab ESM Eestile aktsiakapitali nõudeid. Lähtudes PS §-st 115 ning parlamentaarse riigikorralduse põhimõttest peab aga Riigikogule olema tagatud õigus eelarveliste otsustega teha põhimõttelisi poliitilisi valikuid.

Seetõttu leian, et hädaolukorra menetlus võib olla vastuolus põhiseadusega. Kõnealune võimalik vastuolu poleks kõrvaldatav Eestis ESM lepingu rakendamiseks vastuvõetavate õigusaktidega. Küsimus on seega ESM lepingu põhiseadusele vastavuses. ESM lepingusse kavandatava hädaolukorra menetluse põhiseadusele vastavuse küsitavust suurendavad ka järgmised asjaolud.

Esiteks on erinevalt Eestist osadel liikmesriikidel, kelle hääleõiguse osatähtsus on suurem kui 15%, abi andmise otsustamisel *de facto* vetoõigus. Sellisteks riikideks on Saksamaa, Prantsusmaa ning Itaalia. Mõõnan, et nende riikide sissenõutav aktsiakapital on Eesti omast kordades suurem, ent samas on Eesti sissenõutava aktsiakapitali suhe Eesti sisemajanduse kogutoodangus samas suurusjärgus, mis *de facto* vetoõigusega riikidel. Seega ei saa eeldada, et aktsiakapitali nõuete esitamine mõjutab Eesti majandust ning riigieelarvet vähem võrreldes riikidega, kelle ESM aktsiakapital on suurem.

Teiseks on definitsioon olukorrast, mil hädaolukorra menetlust rakendada saab, väga lai. Kõnealuse menetluse käivitamise eeldus on, et otsuse tegemata jätmise või ESM abi andmata jätmise ohustab euroala majanduslikku- ja finantsstabiilsust. Selle olukorra tuvastavad Euroopa Keskpank ja Euroopa Komisjon. Samas sätestab ESM lepingu eelnõu art 12 lg 1 põhimõttena, et ESM võib liikmesriigile abi anda, kui see on euroala stabiilsuse tagamiseks hädavajalik. Kui mõni liikmesriik taotleb ESM-lt rahalist abi, hindavad Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpank koostöös, kas on olemas oht euroala stabiilsusele (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 hädaolukorra menetluse raames. Põhimõtteliselt on hädaolukorra menetlusel väga avar rakendusala ning eksisteerib oht, et hädaolukorra rakendamine kujuneb pigem reegliski kui erandiksi juhtudel, kui abi andmise küsimuses puudub ESM liikmesriikide seas konsensus.

Eelõeldu kokkuvõttena soovitan Teil enne muudetud ESM lepingu allakirjutamist astuda samme selleks, et tagada kõnealuse rahvusvahelise lepingu kooskõla põhiseadusega. Palun Teil hiljemalt 09.02.2012 teada anda, kas ja kuidas Te minu soovitusi järgida plaanite.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Teadmiseks: peaminister

Kaarel Eller 693 8426
E-post: kaarel.eller@oiguskantsler.ee

Ave Henberg 6938435
E-post: ave.henberg@oiguskantsler.ee