



ÕIGUSKANTSLER

Hr Toomas Varek  
Riigikogu esimees  
Lossi plats 1a  
15165 TALLINN

Teie 14.03.2006 nr 4-10/239

Õiguskantsler 19.04.2006 nr 10-2/060431/0602887

## **Vastus Riigikogu liikme Helir-Valdor Seederi esitatud kirjalikule küsimusele**

Austatud härra Riigikogu esimees

Täna mulle edastatud Riigikogu liikme Helir-Valdor Seederi esitatud kirjaliku küsimuse eest. Käesolevaga esitan oma kirjaliku vastuse sellele. Vabandan vastuse viibimise pärast, mis on tingitud probleemi keerukusest.

### **ESITATUD KÜSIMUSED**

1. Kas Keskerakonna võlakirjaemissioon ja selle pikendamine on kooskõlas erakonnaseadusega või on tegemist varjatud rahastamisega? Palun põhjendage oma seisukohta.
2. Juhul kui Keskerakonna võlakirjaemissioon ja/või selle pikendamine on vastuolus seadusega, siis milliseid meetmeid tuleb rakendada seaduslikkuse tagamiseks?
3. Kas peate põhimõtteliselt õigeks, et üks Eesti erakond rahastab oma tegevust sellise võlakirjaemissiooni kaudu, kus erakonna tegelikud finantseerijad jäävad salastatuks?

### **ÕIGUSKANTSLERI HINNANG**

#### ***1. Faktilised andmed***

Ajakirjanduses ilmunud teabest nähtub, et Keskerakond kinnitas 11.02.2003 otsusega 10 miljoni kroonise mahuga võlakirjade programmi. Emissiooniprogramm jagunes kolmeks suunatud emissiooniks: 18.02.2003, 27.02.2003 (mõlemal korral koguväärtusega 3 miljonit) ning 14.03.2003 (koguväärtusega 4 miljonit). Tegu oli kolmeaastaste fikseeritud intressimääraga kupongivõlakirjadega, mis on denomineeritud Eesti kroonides.<sup>1</sup> ETV saates "Aeg luubis" väideti, et 2006. aastal taotles Keskerakond LHV-lt tagasimaksmiseks aastast ajapikendust ning ka intressi alandamist. See oli tingitud asjaolust, et 2006. aasta eelarves oli võlakirjade eest tasumiseks

<sup>1</sup> BNS 04.04.2003 "LHV: Keskerakonna emissioon vastas turutingimustele", kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.bns.ee/archiveNewsBody.jsp> (20.03.2006).

erakonna eelarves ette nähtud vaid 3 miljonit krooni.<sup>2</sup> Äripäeva kajastuse kohaselt käisid läbirääkimised tähtaja pikendamise üle siiski investorite, mitte LHV-ga.<sup>3</sup>

Keskerakonna võlakirjaemissiooni korraldanud investeerimispanga LHV juhi Rain Tamme ajakirjanduses kajastatud ütluste kohaselt otsid Keskerakonna võlakirju investorid, kes on tavapäraselt LHV korraldatud emissioonidel osalenud.<sup>4</sup> LHV ei ole avalikustanud investorite arvu ega nimesid, kuid Rain Tamm on nentunud, et võlakirjade ostjateks olid Eesti ettevõtted.<sup>5</sup>

Ajakirjanduse andmeil LHV ise Keskerakonna võlakirju ei ostnud ega andnud emissioonile ka garantiid. LHV leidis ostjad kogu võlakirjade mahule, mis algselt plaani võeti. Väidetavalt oli võlakirjade tootlus samas suurusjärgus teiste sarnaste võlakirjadega, intress oli võrreldav muude sarnaste tingimustega võlakirjade intressile.<sup>6</sup> Konkreetne intressi suurus on konfidentsiaalne, kuid Rain Tamm on kinnitanud, et intress on turusituatsioonil põhinev ning alla 10%.<sup>7</sup>

Keskerakonna kodulehel avalikustatud majandusaasta aruanne ei võimalda teha otseseid järeldusi võimaliku intressi suuruse üle. Näiteks 2004. aasta majandusaasta aruandes on võlakirjaemissioon küll eraldi summana esitatud, kuid finantskulu tulemiaruanDES ning makstud intressid rahavoogude aruandes on esitatud ühtse summana (831718) kõigi kohustuste peale kokku.<sup>8</sup> 2003. aasta majandusaasta aruandega ei olnud võimalik tutvuda, kuna seda ei ole avalikustatud Keskerakonna koduleheküljel. Nii 2003. kui ka 2004. aasta majandusaasta aruande on Keskerakond jätnud sarnaselt mitmete teiste erakondadega<sup>9</sup> seadust rikkudes<sup>10</sup> avalikustamata Riigi Teataja Lisas.

Keskerakond on käsitlenud võlakirjaemissiooni "tavalise laenuturu finantsinstrumendina"<sup>11</sup>, "avaliku laenuna"<sup>12</sup>. Evelyn Sepa 2003. aastal ajakirjanduses kajastatud seisukohtade kohaselt oli võlakirjaemissiooni puhul tegemist tavapärase raha laenamise, mitte annetajate varjamisega. Emissiooni käsitleti paindliku rahastamise võimalusena: kuna Keskerakonnal tagatist ei olnud ja pangast tagatiseta laenu võtmise võimalus puudus, otsustati tagatiseta võlakirjade kasuks. Keskerakonna seisukoha kohaselt oli Keskerakonna laenuandjaks antud tehingus LHV ning kellele täpselt 100000-krooniseid võlakirju müüdi, erakond ei tea (vähemalt aprillis 2003).<sup>13</sup>

<sup>2</sup> ETV 12.03.2006 saade "Aeg luubis".

<sup>3</sup> Äripäev 03.03.2006 "Minuga võidad!": "Keskerakonna peasekretär Kadri Must ütleb, et praegu käivad investoritega läbirääkimised võlakirjade saatuse üle. Ühe variandina on kaalumisel võlakirjade lunastamise tähtaja pikendamine."

<sup>4</sup> Sama.

<sup>5</sup> Postimees Online 08.04.2003 "Inspeksioon tunnustab Keskerakonna emissiooni"; kättesaadav arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=lugu&rubriik=3&id=96247&number=776> (20.03.2006); ETV 12.03.2006 saade "Aeg luubis".

<sup>6</sup> BNS 04.04.2003 "LHV: Keskerakonna emissioon vastas turutingimustele"; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.bns.ee/archiveNewsBody.jsp> (20.03.2006).

<sup>7</sup> ETV 12.03.2006 saade "Aeg luubis".

<sup>8</sup> Eesti Keskerakonna majandusaasta aruanne 2004. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.keskerakond.ee/index.php?main=166> (30.03.2006).

<sup>9</sup> Vt erakondade kohta, kes on täitnud kohustuse: <https://www.riigiteataja.ee/ert/ert.jsp?link=searchRes2> (07.04.2006).

<sup>10</sup> 2003. aastal kehtinud EKS § 12<sup>4</sup> lg 7: "Erakonna üldkoosolek või põhikirja järgi seda asendav organ kinnitab iga aasta erakonna majandustegevuse aruande ning avalikustab selle ka erakonna Interneti-koduleheküljel. Aastaruanne koos seadusega ettenähtud lisadega avaldatakse Riigi Teataja Lisas." Käesoleval hetkel kehtiv EKS § 12<sup>2</sup> lg 2: "Erakonna üldkoosolek või põhikirja järgi seda asendav organ kinnitab igal aastal erakonna majandustegevuse aruande ja avalikustab selle erakonna veebilehel. Aastaruanne koos seadusega ettenähtud lisadega avaldatakse Riigi Teataja Lisas."

<sup>11</sup> Eesti Keskerakonna pressiteade 03.04.2003; kättesaadav arvutivõrgus: <http://2004.keskerakond.ee/index.php3?action=news&from=270> (20.03.2006).

<sup>12</sup> ETV 12.03.2006 saade "Aeg luubis".

<sup>13</sup> Postimees 04.04.2003 "Keskerakond tõrjub süüdistus"; kättesaadav arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=lugu&rubriik=5&id=95834&number=773> (20.03.2006). Postimees

Keskerakonna 2003. aasta I kvartali aruandes (esitatud 07.04.2003 mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrile) on emissioonist laekunud vahendite liigina märgitud "laen (võlakirja emissioon)" ning laekumise allikana AS Lõhmus, Haavel & Viisemann.

2006. aastal tõi võimaliku võlakirjaemissiooni kasuks otsustamise põhjusena praegune peasekretär, toonane (2003. a) juhatuse liige Kadri Must välja, et ilmselt olid LHV poolt pakutavad tingimused soodsamad kui pankadel.<sup>14</sup> ETV andmeil olevat teine sarnast võimalust kaalunud erakond LHV pakutavast lahendusest loobunud siiski pankade poolt pakutava laenu kasuks põhjendusega, et viimane on soodsam.<sup>15</sup>

08.04.2003 ilmus Eesti Päevalehes artikkel "Inspeksioon tunnustab Keskerakonna emissiooni". Artiklis kajastati Finantsinspeksiooni juhatuse esimehe seisukohta, mille kohaselt "[...] pole Finantsinspeksioonil põhjust kahelda emissiooni vastavuses nõuetele."<sup>16</sup> Ka LHV kinnitusel on Keskerakonna emissioon õiguspärane.<sup>17</sup>

Finantsinspeksiooni seisukoha täpsustamiseks palusin inspeksioonilt sellekohast teavet. Inspeksiooni juhatuse liikme Kaido Troppi sõnul tegi inspeksioon tuginedes väärtpaberituru seadusele AS-le Lõhmus, Haavel & Viisemann 2003. aastal järelepärimise ning asus viimase poolt esitatud andmete alusel seisukohale, et väärtpaberite pakkumine oli kooskõlas väärtpaberituru seaduse nõuetega. Vastavust erakonnaseaduses sätestatud nõuetele ei hinnatud, kuna vastav pädevus inspeksioonil puudub. Lähtudes tol ajal kehtinud väärtpaberituru seaduse § 12 lg 2 punktist 4, ei olnud tegemist pakkumisega, mis oleks olnud avalik ja mis tulnuks registreerida Finantsinspeksioonis.

Emissiooniga seotud lepingute tingimuste ja sisuga ei olnud järgneva õigusliku analüüsi koostamisel võimalik tutvuda.

## **2. Õiguslik analüüs**

### **2.1. Õiguskantsleri pädevus**

Erakonnaseaduse peatükk 2<sup>1</sup> reguleerib erakonna vara ja vahendeid ning näeb ette piirangute järgimise kontrolli, peatükk 2<sup>2</sup> sätestab vastutuse. Viidatud peatükkide normidest nähtuvalt ei ole õiguskantslerile tehtud ülesandeks ega antud selleks vajalikke volitusi kontrollida erakondi nende tegevuse rahastamisel. Seetõttu ei saa ma anda konkreetset hinnangut Keskerakonna võlakirjaemissiooni vastavusele õigusaktidega kehtestatud nõuetele. Minu pädevusse ei kuulu vastata seega Teie esimesele küsimusele, kas Keskerakonna võlakirjaemissioon ja selle pikendamine on kooskõlas erakonnaseadusega või on tegemist varjatud rahastamisega. Samal põhjusel ei saa ma konkreetset vastata Teie teisele küsimusele, milliseid meetmeid tuleb rakendada seaduslikkuse tagamiseks, kui Keskerakonna võlakirjaemissioon ja/või selle pikendamine osutub vastuolus olevaks seadusega.

---

05.04.2003 "Keskerakonna võlakirjade ostjad ja intressimäär on salastatud"; kättesaadav arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=lugu&rubriik=3&id=95920&number=774> (20.03.2006).

<sup>14</sup> ETV 12.03.2006 saade "Aeg luubis".

<sup>15</sup> ETV 12.03.2006 saade "Aeg luubis".

<sup>16</sup> Päevaleht 08.04.2003 "Inspeksioon tunnustab Keskerakonna emissiooni "; kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.epl.ee/artikkel\\_232646.html](http://www.epl.ee/artikkel_232646.html) (20.03.2006).

<sup>17</sup> ETV 12.03.2006 saade "Aeg luubis".

Järgnevalt püüan lähtudes erakonnaseadusest anda abstraktselt hinnangu võlakirjemissiooni lubatavuse ja võimalike rakendatavate meetmete kohta. Samuti vastata Teie kolmandale küsimusele, kas pean õigeks, kui erakond rahastab oma tegevust sellise võlakirjaemissiooni kaudu, kus erakonna tegelikud finantseerijad jäävad salastatuks.

## **2.2. Olulisimad asjakohased sätted**

Erakonnaseaduse (edaspidi ka EKS) § 12<sup>1</sup> (redaktsioon 23.01.2003-01.01.2004):

"§ 12<sup>1</sup>. Erakonna vara ja selle allikad

(1) Erakonnal on õigus omada põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks vajalikku vallas- ja kinnisvara, võttes arvesse käesolevas seaduses ja muudes seadustes ettenähtud piiranguid.

(2) Erakonna vara allikateks võivad olla:

- 1) erakonna liikme- ja sisseastumismaksud;
- 2) annetused (välja arvatud anonüümsed);
- 3) pärand;
- 4) riigieelarvest vastavalt käesoleva seaduse paragrahvile 12.6 saadavad eraldised;
- 5) tulu erakonna rahaliste vahendite hoiustamisest Eesti ja välisriikide krediidasutustes;
- 6) laekumised käesoleva seaduse paragrahvis 12.2 lubatud majandustegevusest."

EKS § 12<sup>1</sup> (redaktsiooni kehtivus alates 01.01.2004):

"§ 12<sup>1</sup>. Erakonna vara ja vahendid

(1) Erakonna vara ja vahendite allikaks on üksnes tema poolt põhikirjaga kehtestatud liikmemaksud, käesoleva seaduse alusel saadud eraldised riigieelarvest, füüsiliste isikute annetused ning tulu erakonna varalt.

(2) Erakond ei tohi vastu võtta anonüümset ega varjatud annetust.

(3) Varjatud annetuseks loetakse mis tahes kaupade, teenuste, varaliste ja mittevaraliste õiguste loovutamist erakonnale tingimustel, mis ei ole kättesaadavad teistele isikutele.

(4) Erakond võib sõlmida laenu- või krediidilepingu, kui laenuandja või krediidiandja on krediidasutus ning leping on tagatud erakonna varaga või tema liikme käendusega."

EKS § 13 lg 5 (redaktsiooni kehtivuse alates 01.02.2004):

"§ 13. Seaduse rakendamine

[...]

(5) Kuni 2004. aasta 1. jaanuarini erakonna sõlmitud laenulepingud ja krediidilepingud jäävad kehtima."

## **2.3. Põhiseaduslik taust**

Erakond on "[...] demokraatiat tagavaks sillaks ühiskonna ja riigi vahel, mille funktsiooniks on poliitilisi seisukohti koondada ja hoomatavaks tervikuks kujundada ning neid valimistel edu saavutamise korral avalikku võimu teostades ellu viia."<sup>18</sup> Kuigi erakond on eraõiguslik juriidiline isik ja üheks mittetulunduslike ühenduste liigiks, siis ka "Põhiseaduse § 48 tõstab erakonna teistest ühingutest eraldi esile, rõhutades selle spetsiifilist iseloomu."<sup>19</sup>

Arvestades erakondade rolli olulisust toimiva demokraatia ülesehitamisel ning silmas pidades Eesti arengut erakonnademokraatia suunas, on selge, et eksisteerib suur avalik huvi nagu kogu

<sup>18</sup> RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 31.

<sup>19</sup> RKPJKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 38.

avaliku võimu teostamisega seonduva nii ka erakondade tegevuse, sh rahastamise **läbipaistvuse** suhtes. See on vajalik vähendamaks raha olulisust poliitilise võimu saavutamisel, korrupsiooni, organiseeritud kuritegevuse võimalusi mõjutada poliitikat ning valijate n.ö turundustehnikatega manipuleerimise ohtu (" [...] demokraatia kvaliteedi parandamine ja valijate reklaamiga uinutamise takistamine"<sup>20</sup>).

Oluliseks läbivaks märksõnaks, mis peaks olema aluseks erakondade rahastamise regulatsiooni kujundamisel ja erakondade rahastamisega seotud tegevuse õiguspärasuse hindamisel, on **tõhus kontrollitavus** – seda nii selleks loodud/määratud organi kui ka laiema avalikkuse poolt. Viimane rõhutab erakondade rahastamise **avalikkuse põhimõtte** järgimise olulisust.<sup>21</sup> Kuigi erakond on eraõiguslik juriidiline isik, siis tulenevalt erakondade spetsiifilisest staatusest avaliku võimu teostamisel ei saa tavapärased konfidentsiaalsuse reeglid, mis võivad olla õigustatud tavaliste eraõiguslike juriidiliste isikute majandustegevuses, erakondade varade ja majandustegevuse suhtes kehtida.

Lisaks, piirangud erakondade rahastamisele riivavad ühest küljest erakonnavabadust (täpsemalt selle osiseks olevat rahastamisvabadust), teisalt aga aitavad kaasa erakonnavõrdsuse saavutamisele, mis on erakonnavabaduse kõrval samuti üheks osaks põhiseaduse § 48 lg 1 lausest 2 tulenevast erakonnapõhiõigusest. Erakonnavõrdsuses väljendub erakondade **võimaluste võrdsuse idee**, s.t poliitilise tahte kujundamise protsessis peavad kehtima ausa mängu reeglid.<sup>22</sup>

#### **2.4. Erakonnaseaduse 2003. a redaktsioon**

2003. aasta alguses, kui Keskerakond võttis vastu otsuse emissioon läbi viia, kehtis erakonna vara ja vahendeid reguleeriv erakonnaseaduse 2<sup>1</sup>. peatükk teistsuguses redaktsioonis kui käesoleval hetkel. Nimetatud peatükki, samuti sellega seotud vastutuse sätteid muudeti oluliselt 01.01.2004 jõustunud erakonnaseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadusega<sup>23</sup>. Seejuures nähti ette ka rakendussätted, nt erakonnaseaduse §-i 13 täiendati lõikega 5, mille kohaselt kuni 01.01.2004 erakonna sõlmitud laenulepingud ja krediitilepingud jäävad kehtima.

EKS (redaktsioon 23.01.2003-01.01.2004) § 12<sup>1</sup> nägi ette, et erakonnal on õigus omada põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks vajalikku vallas- ja kinnisvara, võttes arvesse EKS-s ja muudes seadustes ettenähtud piiranguid. Samuti sätestati loetelu erakonna vara allikatest:

- 1) erakonna liikme- ja sisseastumismaksud;
- 2) annetused (välja arvatud anonüümsed, mis olid keelatud);
- 3) pärand;
- 4) riigieelarvest vastavalt EKS §-le 12<sup>6</sup> saadavad eraldised;
- 5) tulu erakonna rahaliste vahendite hoiustamisest Eesti ja välisriikide krediitiasutustes;
- 6) laekumised EKS §-s 12<sup>2</sup> lubatud majandustegevusest (erakond ei võinud olla äriühingu aktsionär või osanik ega võinud omada ka väärtpabereid).

Olen seisukohal, et 2003. aastal kehtinud EKS peatükis 2<sup>1</sup> oli toodud **ammendav loetelu** erakonna rahastamise kõigist seaduslikest viisidest ja vahenditest. Taolise järelduse saab teha nii

<sup>20</sup> Ü. Madise. Erakondade rahastamise põhimõtted. – Juridica 2003, eriväljaanne, lk 45.

<sup>21</sup> Vt ka nt EN Ministrite Komitee vastavasisulist soovitus: *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.*

<sup>22</sup> Jörn Ipsen teoses: Michael Sachs. Grundgesetz. 2. väljaanne. München 1999, änr 27 jj, 32 jj. Pikemalt vt M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003, eriväljaanne.

<sup>23</sup> RT I 2003, 90, 601.

tõlgendades EKS § 12<sup>1</sup> lõiget 2 ("Erakonna vara allikateks võivad olla: [...]") grammatiliselt kui ka üksikasjalikke piiranguid sätestavaid EKS teisi norme silmas pidades teleoloogilist tõlgendust kasutades. EKS käsitletud sätted ei näinud toona ette erakonna vara allikana laenude võtmist ega sisaldanud mingeid viiteid võlakirjaemissiooni lubatavusele.

Sarnaselt kehtiva seadusega rõhutati ka toona EKS peatükis 2<sup>1</sup> **avalikkuse printsiipi** ning seati ranged üksikasjalikud nõuded annetustele. Nii näiteks sätestasid EKS §-d 12<sup>4</sup> ja 12<sup>5</sup> erakonna varade ja valimiskampaania rahastamise avalikkuse põhimõtte: igaljuhul on õigus tutvuda erakonna varade koosseisu ja sissetulekuallikatega ning seaduses sätestatud aruanded (aruanne kõigi eelmise kvartali jooksul erakonnale laekunud vahendite kohta, majandusaasta aruanne, aruanne valimiskampaania läbiviimiseks erakonna ja tema nimekirjas kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta) tuli avalikustada. Seadus nägi ette loetelu keelatud annetustest (EKS § 12<sup>11</sup>), mille hulka kuulusid mh anonüümsed annetused. Teisisõnu tuli erakonna varade ja finantseerimisega seotud regulatsiooni tõlgendades ja vastava erakonna tegevuse õiguspärasuse hindamisel antud aspekte silmas pidama.

Tagantjäreli laenu- ja krediitdilepingud "legaliseeriti" ehk sisuliselt tunnustati seadusandja poolt lubatavaks, kui EKS §-i 13 täiendati 18.12.2003 vastuvõetud ja 01.01.2004 jõustunud normiga, mille kohaselt senised laenu- ja krediitdilepingud jäävad kehtima. Senistele laenu- ja krediitdilepingutele ei laiendatud uusi, 01.01.2004 kehtima hakanud nõudeid laenu- ja krediitdilepingutele.

## 2.5. Võlakirjaemissiooni õiguslik olemus

Järgnevalt pean vajalikuks analüüsida küsimust, kas võlakirjade emiteerimisel võib olla tegu laenu- või krediitdilepingu sõlmimisega. Seda põhjusel, et kehtivad EKS § 12<sup>1</sup> lg 4 ja § 13 lg 5 viitavad laenu- ja krediitdilepingule.

Võlakiri on väärtpaberi üheks liigiks. Viimase mõiste avab väärtpaberituru seaduse § 2. Ka võlaõigusseaduse (edaspidi VÕS) § 917 annab väärtpaberi mõiste, nähes ette, et väärtpaber on iga dokument, millega on seotud mingi varaline õigus selliselt, et seda ei ole võimalik dokumendist eraldi teostada; seadusega sätestatud juhtudel loetakse väärtpaberiks ka õigusi, mida väljendatakse ja antakse üle üksnes registrikande vahendusel.

Võlakirja on defineeritud ka näiteks järgmiselt: "Võlakohustust tõendav väärtpaber (sama mis obligatsioon). Fikseeritud tulususega väärtpaber, mille tagasiostu tähtaeg ja intressimaksete suurus on lepingus määratud."<sup>24</sup> "Võlakiri on väärtpaber, millega reguleeritakse laenuvõtja võlakohustus laenuandja ees vastavalt võlakirja väljaandmise tingimustele (emissioonitingimustele)."<sup>25</sup>

Laenulepingu mõiste annab VÕS § 396 lg 1: "Laenulepinguga kohustub üks isik (laenuandja) andma teisele isikule (laenusaaaja) rahasumma või asendatava asja (laen), laenusaaaja aga kohustub tagasi maksma sama rahasumma või tagastama sama liiki asja samas koguses ja sama kvaliteediga." Sama paragrahvi lõige 3 täpsustab, et laenulepingu esemeks võib olla ka väärtpaber.

<sup>24</sup> Eesti Pangaliidu pangandusterminite sõnastik, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pangaliit.ee/pangandusinfo/sõnastik/v/?id=13744> (24.03.2006).

<sup>25</sup> Eesti Väärtpaberi Keskregister, kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.e-register.ee/index.php?id=1200> (24.03.2006).

Krediidilepingut defineerib VÕS § 401 lg 1 kui lepingut "[...], millega üks isik (krediidiandja) kohustub andma teise isiku (krediidisaaaja) käsutusse rahasumma (krediit), krediidisaaaja aga kohustub tasuma krediidilt intressi ja lepingu lõppemisel krediidi tagasi maksuma." Lõige 2 lisab, et krediidilepingu esemeks võib olla ka maksetähtpäeva edasilükkamine, liising või muu abi finantseerimisel.

Et võlakirja ostmisel on tegu sisuliselt raha laenamisega investori poolt võlakirja väljaandjale emitendile, saab võlakirjade väljaandmist põhimõtteliselt **käsitleda laenuna laiemas mõttes**.<sup>26</sup> Ka näiteks riigieelarve seaduse § 38 lg 2 näeb ette, et riigieelarvelist laenu võetakse laenulepingu sõlmimise või riigi võlakirjade emiteerimise teel. Samas tuleb märkida, et näiteks krediidiasutuste seadus eristab väärtpaberitehinguid laenutehingutest (§ 6 lg 1 punktid 2 ja 8, § 83), samuti VÕS teeb vahet laenu- ja krediidilepingutel (peatükk 22) ning väärtpaberitel (peatükk 46).

Kui võrrelda võlakirjaemissiooni ja pangalaenu omavahel, siis need on sarnased nii oma iseloomult kui eesmärgilt: tegemist on võõrkapitali ajutise kasutamisega, mille eest makstakse tasu laenuintressi näol. Juriidilisest aspektist lähtudes on põhierinevused ehk selles, et emissiooni puhul tekivad emitendil erineva sisuga õigussuhted kõigi emissiooni protsessis osalejatega (investorid, võlakirjade vahendajad jne), nii õigustatud isikuteks kui riski kandjateks (n.ö võlausaldajateks) on investorid. Pangalaenu puhul tekib reeglina aga üks õigussuhe võlgniku ja panga kui võlausaldaja vahel. Pank on õigustatud subjektiks kõigi tehtavate maksete suhtes ja ühtlasi reeglina ka laenuvõtja maksejõuetuse riski kandjaks.<sup>27</sup>

Eeltoodust tulenevalt leian, et võlakirjade emiteerimisel **võib põhimõtteliselt olla tegu laenulepingu sõlmimisega EKS tähenduses**.

## ***2.6. Võlakirjaemissiooni lubatavus lähtudes kehtivast erakonnaseadusest***

EKS § 12<sup>1</sup> lg 4 võimaldab sõlmida laenu- või krediidilepinguid, kuid seda üksnes juhul, kui:

1. laenu- või krediidiandja on krediidiasutus;
2. leping on tagatud erakonna varaga või tema liikme käendusega.

Olen seisukohal, et EKS § 12<sup>1</sup> lõikes 4 sätestatud laenu- või krediidilepingu sõlmimise võimalust tuleb vaadelda koostoimes EKS § 12<sup>1</sup> lõigetega 2 ja 3, mis keelustavad anonüümsed ja varjatud annetused. Ka näiteks selgitati EKS § 12<sup>1</sup> lõike 4 eesmärki eelnõu seletuskirjas järgmiselt: "See välistab varjatud toetuste tegemise erakonnale tavapärasest väiksema intressiga. Krediidiasutused lähtuvad selliste lepingute sõlmimisel üldistest ja kontrollitavatest tingimustest."<sup>28</sup> Teisisõnu oli laenu ja krediidiga seonduva reguleerimise eesmärgiks anonüümsete ja varjatud annetuse välistamine ehk laiemalt kuritarvituste vältimine läbi erakondade rahastamise läbipaistvuse ja avalikkuse.

**Olen seisukohal, et põhimõtteliselt ei välista kehtiva EKS § 12<sup>1</sup> lg 4 võlakirjaemissiooni läbiviimist. Seda aga vaid tingimusel, et täidetud on kõik sättes esitatud nõudmised – st peab**

<sup>26</sup> Sama seisukoht: P. Schlechtriem. Võlaõigus. Eriosa. Tallinn 2000, lk 104 äärenr 274: esitajavõlakohustuse väljaandmine "[...], mis võimaldab laenu võtmise kapitaliturul, on laenutehing [...]."

<sup>27</sup> R. Paron. Võlakirjade emissioon ja selleks vajalikud dokumendid. – Juridica 1996, nr 10, lk 530.

<sup>28</sup> Erakonnaseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri seisuga 22.03.2006, nr 184 SE, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

**olema teada (avalik), et võlakirjad on tagatud ning et investoriks kui võlausaldajaks (NB! mitte emissiooni vahendajaks)<sup>29</sup> on krediidasutus.**

Krediidasutuse mõiste avab krediidasutuste seaduse § 3. Eestis litsentseeritud krediidasutuste nimed on avalikustatud Finantsinspektsiooni koduleheküljel.<sup>30</sup> Nii näiteks on Lõhmus Haavel & Viisemann AS ning AS LHV Financial Advisory Services puhul tegu investeerimisühingute, mitte krediidasutustega krediidasutuste seaduse ning seega ka EKS mõttes.

Nagu märkisin, ei ole emissioon kehtiva EKS kohaselt põhimõtteliselt välistatud. Siiski **ei ole seadusandja minu hinnangul EKS regulatsiooni kujundamisel soovinud taolist raha kaasamise võimalust erakondadele võimaldada ega reguleerida**. Minu hinnangul on selline seadusandja poolt EKS-s valitud lähenemine krediidi- ja laenulepingute regulatsiooni kujundamisel printsiiabis ka põhjendatud, kui arvestada erakondade rahastamise põhiseaduslikke nõudeid.

Kirjeldatud järeltule võlakirjaemissiooni võimalikkuse kohta võimaldab teha asjaolu, et põhjused, miks konkreetsel juhul otsustatakse pangalaenu asemel võlakirjaemissiooni kasuks, on sageli sellised, mis ei oleks ühildatavad erakonnaseaduses kehtestatud ja põhiseadusest tulenevate nõuetega (nt emissiooniga soovitakse kaasata suurem hulk (anonüümseid) investoreid, puudub pangalaenuks nõutav tagatis vms). Kui kõiki EKS nõudeid järgida, võib võlakirjaemissiooni kasuks otsustamine aga kaotada mõttekuse. Nii on võlakirjaemissioon eelduslikult ka üldjuhul ilmselt kallim kui laen (arvestades vahendajate tasusid, intressi jms).

Väärtpaberite pakkumine võib olla avalik ning mitte avalik. Alused, millal väärtpaberite pakkumist ei loeta avalikuks, on sätestatud väärtpaberituru seaduse (edaspidi VPTS) § 12 lõikes 2. Pakkumist ei loeta avalikuks, kui väärtpabereid pakutakse:

- 1) üksnes kutselistele investoritele või
- 2) mitte rohkem kui 99-le ühe ja sama lepinguriigi isikule, kes ei ole kutselised investorid või
- 3) omandamiseks ühe pakkumise kohta iga investori poolt vähemalt 50 000 euro eest või
- 4) nimiväärtusega vähemalt 50 000 eurot või
- 5) väiksema kui 100 000 eurose koguväärtusega väärtpaberite emiteerimise või pakkumise üheaastase ajavahemiku jooksul.

Nimetatud alused jätavad emitendile küllalt suure otsustusvabaduse kujundada emissioon selliseks, et see ei oleks avalik. Viimane tähendab aga vabastust prospekti koostamise kohustusest (VPTS § 14<sup>1</sup> jj), Finantsinspektsiooni kontrolli alt väljajäämist (VPTS § 16). Samuti ei tule taoliselt emiteeritud võlakirju registreerida Eesti väärtpaberite keskreistris (Eesti väärtpaberite keskreistri seaduse § 2), kus registreeritakse emitendid, nende emiteeritud väärtpaberid, väärtpaberite omanikud jms. Teisisõnu ei ole mitteavalik pakkumine kooskõlas avalikkuse, tõhusa kontrollitavuse ja läbipaistvuse põhimõtetega, mis eeldavad, et oleks teada võlausaldaja ning et oleks tagatud kontroll selle üle, et laen on saadud tingimustel, mis on kättesaadavad ka kõigile teistele isikutele. Mitteavaliku pakkumisega võib paratamatult kaasneda küsimus võlakirjade omandajate kui laenuandjate anonüümsusest, kui just vabatahtlikult ei soovita neid avalikustada. Anonüümsus tähendab kontrollivõimaluste ning avalikkuse vähenemist. See võib omakorda kaasa tuua põhjendamatult madalad võlakirjaemissiooni intressid, st EKS mõttes varjatud annetused jne.

<sup>29</sup> Krediidasutustel on lubatud tegeleda väärtpaberite emiteerimise ja müügiga seotud teenuste osutamisega (krediidasutuste seaduse § 6 lg 1 p 8).

<sup>30</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.fi.ee/?id=287> (22.03.2006).



Eesti väärtpaberite keskregistri seaduse § 2 lg 1 p 5 kohaselt peavad Eesti väärtpaberite keskregistris olema registreeritud avalikult emiteeritud või avalikult pakutavate väärtpaberite märkimisõigused. Tulenevalt sellest on avaliku pakkumise puhul teave emitendi, väärtpaberi liigi ja nimiväärtuse, väärtpaberi omanike jms kohta iseenesest olemas. Avalikkuse juurdepääs andmetele sõltub andmete liigist ja on täpsemalt reguleeritud viidatud seaduse §-s 7. Sättes loetletud organitel (nt riikliku järelevalve teostajal) on mõistagi ulatuslikum juurdepääs kui n.ö igapähele.

Väärtpaberitehingute lubatavuse puhul tuleb kindlasti silmas pidada ka n.ö järelturuga kaasnevat, st VPTS § 12 lg 3 kohaselt tuleb iga edasimüügi puhul eraldi hinnata, kas nimetatud pakkumine on avalik või mitte.

### ***2.7. Võlakirjaemissiooni pikendamine***

Nagu eelnevalt nentisin, nägi 01.01.2004 kehtima hakanud EKS § 13 lg 5 ette, et kuni 01.01.2004 erakonna poolt sõlmitud laenu- ja krediitilepingud jäävad kehtima. Neile lepingutele ei laiendatud antud kuupäevast kehtivuse omandanud EKS § 12<sup>1</sup> lg 4 nõudeid (tagatus, võlausaldajaks krediitiasutus).

Emissiooni pikendamine ja intressi alandamine on tsiviilõiguslikus mõttes käsitletavad üldjuhul lepingu muutmise, mitte uue lepingu sõlmimisena. Siinkohal tuleb aga rõhutada, et erakonnaõiguse eelkirjeldatud põhiseaduslikud nõuded seavad erakondade rahastamisele hulga avalik-õiguslikke piiranguid, mida erakonna poolt sõlmitud lepingu muutmise lubatavuse hindamisel tuleb silmas pidada.

Kuigi varem sõlmitud lepingu tingimuste muutmine ei ole üldjuhul käsitletav uue lepingu sõlmimisena tsiviilõiguse mõttes, võib see olla eelisolukorra või anonüümsete vahendite saamise allikaks erakonnale, mis tulenevalt kehtiva EKS § 12<sup>1</sup> lõikest 2 on erakonnale keelatud. Juhul kui üks erakond, kellel on varasemast ajast laenuleping, mis ei vasta kehtivas õiguses laenulepingule kehtestatud nõuetele, muudab seda lepingut erakonnale soodsalt, annab see erakonnale paratamatult eelistingimused võrreldes teiste erakondadega. See on vastuolus erakondade võrdsuse ideega. Samuti võib sellega vähemalt teoreetiliselt jätkata lõpmatult olukorda, kus laenuandjateks (investoriteks, rahastajateks) on isikud, kes selleks kehtiva õiguse järgi olla ei või (§ 12<sup>1</sup> lg 4: laenu või krediidi saamine ainult krediitiasutuselt; § 12<sup>1</sup> lg 1: juriidiliste isikute annetuste keeld). Sellega rikutakse rahastamise avalikkuse põhimõtet, mis ei tulene üksnes EKS-st, vaid on ka põhiseaduslik põhimõte. Seega tuleb asuda seisukohale, et EKS § 12<sup>1</sup> sätteid keelavad ka seesugused lepingumuudatused, millega erakond saab soodustusi, milliseid erakonnaseadus keelab tal lepingu sõlmimisega omandada.

### ***2.8. Rahastamisele kehtestatud nõuete kontroll***

EKS peatükk 2<sup>1</sup> kehtestab erakondade rahastamisega seoses küll rida nõudeid, kuid (riiklik) kontroll piirangute järgimise üle on EKS-s sätestatud üksnes osaliselt.

EKS § 12<sup>4</sup> näeb ette valimiskampaania kulutuste ja päritolu kohta aruande esitamise kohustuse Riigikogu korruptsioonivastasele komisjonile. Sätestatud on komisjoni õigus nõuda kohustatud isikutelt dokumente.

Kui erakond on läbi viinud võlakirjaemissiooni ning ei kasuta sellest saadud vahendeid valimiskampaania rahastamiseks, siis emissiooni õiguspärasusega seonduva kontroll ei satu üldse korruptsioonivastase komisjoni huviorbiiti.

Isegi kui emissioonist saadud vahendeid kasutatakse valimiskampaania rahastamiseks, ei näe EKS ette komisjoni poolt teostatava kontrolli sisu (kas eesmärgiks on tagada üksnes andmete edastamine komisjonile või ka sisuline kontroll, nt kas rahastamise allikad vastavad EKS-s sätestatud nõuetele) ega võimalikke meetmeid, mida komisjon rikkumise avastamisel peaks rakendama. Tuleb rõhutada, et kehtib põhimõtte mille kohaselt "[...] sunnivahendi kohaldamise tingimused ei kuulu laiendavale tõlgendamisele"<sup>31</sup> ning ka "[...] avalikku võimu teostavatele organitele antud võimuvolitusi ei tõlgendata laiendavalt"<sup>32</sup>.

EKS peatükk 2<sup>2</sup> näeb ette 2 sanktsiooni:

1. §12<sup>14</sup>: erakonnale tehtava annetuse registreerimise ja avalikustamise korra rikkumine;
2. §12<sup>15</sup>: erakonna majandustegevuse aastaaruande, vahendite kvartaliaruande ja valimiskampaania rahastamise avalikustamise korra rikkumine.

Väärtegede kohtuväline menetleja on politseiprefektuur, väärteoasju arutab maakohus.

Kui erakond on õigusvastaselt teostanud võlakirjemissiooni, võib kõne alla tulla EKS §-s 12<sup>14</sup> nimetatud sanktsiooni kohaldamine. Seda aga vaid eeldusel, et sisuliselt oleks tegu annetusega (nt võlakirjade intress on põhjendamatult madal). Kuna EKS § 12<sup>15</sup> sanktsiooni eesmärgiks on tagada aruannete esitamine ja avalikustamine, mitte sisulistest rahastamise piirangutest kinnipidamine, on sanktsiooni kohaldamise võimalus kõnealusel juhul pigem küsitav.

Karistusseadustik näeb ette samuti 2 sanktsiooni:

1. § 402<sup>1</sup>: erakonna majandustegevusele või varale kehtestatud piirangute rikkumise eest.
2. § 402<sup>2</sup>: erakonnale tehtava annetuse vastuvõtmise keelu rikkumine.

Kriminaalasja kohtueelset menetlust toimetavad kriminaalmenetluse seadustiku §-s 212 ette nähtud uurimisorganid.

Eeltoodust tulenevalt võib teha järelduse, et kehtiv EKS ei näe sisuliselt ette sanktsiooni erakonna varale või majandustegevusele kehtestatud piirangute rikkumise eest. Küll aga on sätestatud kriminaalkorras karistamine nimetatud teo eest.

**Olen seisukohal, et EKS-s sätestatud kontrolli puudutav normistik on siiski puudulik ja vajaks korrastamist, kuna ei võimalda efektiivselt ja koheselt astuda samme võimalike kuritarvituste vältimiseks.** Seadusega ei ole määratud konkreetset sõltumatut ja erapooletut organit ega nähtud ette selleks vajalikke selgeid volitusi, suutmaks efektiivselt teostada kontrolli erakondade rahastamisele kehtestatud nõuete kinnipidamise üle. Puudub mõtte näha ette detailseid ja rangeid reegleid, kui nende täitmist ei ole võimalik tagada. Siinkohal ei pea ma kindlasti mitte silmas üksnes karistusõiguslike, vaid ka haldussunnivahendite kohaldamise võimalust. Samuti tuleb oluliseks pidada tõhusa kontrolli ennetuslikku mõju, vältimaks üldse kuritarvituste tekkimise võimalust.

<sup>31</sup> RKHKm 28.03.2006, nr 3-3-1-27-06, p 13.

<sup>32</sup> RKPJKo 27.03.2006, nr 3-4-1-2-06, p 8.

Markantse näitena praeguse kontrolli nõrkusest võib välja tuua kasvõi asjaolu, et vaatamata seadusest tulenevale selgele kohustusele avalikustada erakonna majandusaasta aruanne Riigi Teataja Lisas (EKS § 12<sup>2</sup> lg 2 lause 2), ei ole enamuses erakondi seda kohustust täitnud.

Lugupidamisega

Allar Jõks