



**KOOPIA**

**RIIGIKOHUS**

**ÜLDKOGU**

**KOHTUOTSUS**

Eesti Vabariigi nimel

**Kohtuasja number**

3-4-1-6-12

**Otsuse kuupäev**

12. juuli 2012

**Kohtukoosseis**

Eesistuja Märt Rask, liikmed Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Peeter Jerofejev, Henn Jõks, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Hannes Kiris, Lea Kivi, Indrek Koolmeister, Ants Kull, Villu Kõve, Lea Laarmaa, Jaak Luik, Priit Pikamäe, Ivo Pilving, Jüri Põld, Harri Salmann ja Tambet Tampuu

**Kohtuasi**

Õiguskantsleri taotlus tunnistada Brüsselis 2. veebruaril 2012 alla kirjutatud Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõige 4 põhiseadusega vastuolus olevaks

**Menetluse alus**

Õiguskantsleri 12. märtsi 2012. a taotlus nr 8

**Asja läbivaatamine**

Suuline menetlus

**Asja läbivaatamise kuupäev**

8. mai 2012

**Istungil osalenud isikud**

Õiguskantsler Indrek Teder, tema vanemnõunik Kaarel Eller ja tema nõuniku kt Merike Saarmann, Vabariigi Valitsuse esindajatena justiitsminister Kristen Michal, Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse juhataja kt Illimar Pärnamägi ja sama talituse nõunik Age Inkinen, Rahandusministeeriumi esindajatena minister Jürgen Ligi, välissuhete aseksantsler Tanel Ross, õigusosakonna juhataja Tiit Rebane ja riigikassa osakonna juhataja Merle Wilkinson, Välisministeeriumi esindajatena minister Urmas Paet ja Euroopa Liidu õiguse büroo direktori kt Kadri Elias, Eesti Panga esindajatena asepresident Madis Müller ja juriidilise osakonna juhataja Kadi Kapral, EBS-i majandusteooria õppetooli esindajana selle juhataja kt Andres Tupits, Tallinna Ülikooli Õigusakadeemia esindajana õppejõud Ivar Raig ning Tartu Ülikooli õigusteaduskonna esindajana dotsent Carri Ginter

**RESOLUTSIOON**

**Jätta õiguskantsleri taotlus rahuldamata.**

## SISUKORD

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK .....	2
ÕIGUSKANTSLERI TAOTLUS.....	3
MENETLUSOSALISTE JA ASJATUNDJATE ARVAMUSED .....	4
VAIDLUSTATUD SÄTE .....	14
ÜLDKOGU SEISUKOHT .....	15
I. ESM-i olemus.....	15
II. Õiguskantsleri taotluse lubatavus ja ulatus .....	17
III. Põhiseaduse põhimõtted ja nende riive.....	19
A. Õiguskantsleri seisukohad põhiseaduse põhimõtete ja nende riive kohta .....	19
B. Üldkogu seisukoht kontrollitavate põhiseaduse põhimõtete kohta.....	19
C. Üldkogu seisukoht põhiseaduse põhimõtete riive kohta.....	21
IV. ESML artikli 4 lõike 4 eesmärk ja selle legitiimsus.....	23
V. Proportsionaalsuse kontroll.....	25
A. Meetodi valik ja Riigikohtu pädevus .....	25
B. ESML artikli 4 lõikest 4 tuleneva riive sobivus ja vajalikkus .....	26
C. ESML artikli 4 lõikest 4 tuleneva riive mõõdukus .....	27
VI. Kokkuvõtte üldkogu seisukohtadest.....	30
VII. ESML-i ratifitseerimisest.....	31
VIII. Eesti kuulumisest Euroopa Liitu.....	32

## ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

- 16.-17. detsembril 2010 toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel leppisid Euroopa Liidu (EL) liikmesriigid kokku vajaduses luua EL-i liikmesriikide, kus on kasutusel ühisraha euro, (euroala) finantsstabiilsuse tagamiseks alaline stabiilsusmehhanism. Samal kohtumisel leppisid EL-i liikmesriigid kokku ka EL-i toimimise lepingu (ELTL) artikli 136 muutmises selliselt, et euroala liikmesriikidel oleks selge luba stabiilsusmehhanismi luua. Rahandusminister allkirjastas 11. juulil 2011 Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamislepingu (ESML). 9. detsembril 2011 leppisid euroala liikmesriikide valitsusjuhid Euroopa Ülemkogul kokku ESML-i muutmises.
- Õiguskantsler pöördus 26. jaanuaril 2012 rahandusministri poole märgukirjaga ESML-i muudatuste kohta. Rahandusminister vastas õiguskantslerile 1. veebruaril 2012.
- Vabariigi Valitsus võttis 2. veebruaril 2012 vastu korralduse nr 60 „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu eelnõu heakskiitmine ja volituste andmine“. Korraldusega kiideti heaks ESML-i eelnõu ja volitati Eesti alalist esindajat EL-i juures sellele alla kirjutama. 2. veebruaril 2012 allkirjastas Eesti esindaja Brüsselis muudetud ESML-i, mis tuleb liikmesriikidel ratifitseerida. ESML-i jõustumine on plaanitud 2012. a juulis.
- Õiguskantsler pöördus 12. märtsil 2012 Riigikohtusse, tuginedes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 6 lõike 1 punktile 4, taotlusega tunnistada alla kirjutatud ESML-i artikli 4 lõige 4 põhiseaduse (PS) § 1 lõikest 1 ja §-st 10 tuleneva parlamentaarse demokraatia põhimõtte ning PS § 65 punktiga 10 ja §-ga 115 vastuolus olevaks.
- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium andis 22. märtsi 2012. a määrusega asja üle Riigikohtu üldkogule. Üldkogu küsis asjatundjate arvamust ESML artikli 4 lõike 4 põhiseaduspärasuse kohta. Arvamuse andsid üldkogule dr Anneli Albi, Estonian Business Schooli majandusteooria õppetool, Tallinna Ülikooli õigusakadeemia, Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskond ja Tartu Ülikooli õigusteaduskond.

## ÕIGUSKANTSLERI TAOTLUS

6. Õiguskantsler peab taotlust lubatavaks. PSJKS § 6 lõike 1 punkt 4 annab õiguskantslerile õiguse esitada Riigikohtule taotlus tunnistada allkirjutatud välisleping või selle säte põhiseadusega vastuolus olevaks. ESML on allkirjutatud välisleping. Välislepingute põhiseaduspärasuse kontroll erineb PS § 142 lõikes 1 sätestatud kontrollist. PSJKS-iga on õiguskantslerile antud pädevus välislepinguid vaidlustada, et tagada PS § 123 lõikes 1 sätestatu, st et Eesti ei sõlmiks põhiseadusega vastuolus olevaid välislepinguid. Riigikohtusse pöördumise eeldus ei ole eelnev ettepaneku esitamine. Kui PSJKS-i varasema redaktsiooni järgi võis õiguskantsler esitada taotluse pärast välislepingu sõlmimist, s.o ratifitseeritava lepingu puhul pärast ratifitseerimist, siis alates 2005. a-st on sätestatud, et taotluse võib esitada juba pärast allkirjastamist.

7. ESML on välisleping. Sellega luuakse rahvusvaheline finantseerimisasutus ESM, mis ei ole EL-i institutsiooniks. ESM-il on oma liikmed, hääletamiskord, tema töötajatele on ette nähtud oma privileegid ja immunitetid. Rahvusvaheline leping on kokkulepe, mida reguleeritakse rahvusvahelise õigusega. ESML-i reguleeritakse rahvusvahelise õigusega, selle osalisriigid loovad kokkuleppega endale õigusi ja kohustusi. Nt peab Eesti märkima pöördumatult ja tingimusteta lubatud aktsiakapitali.

8. EL-i õiguses kehtib omistatud pädevuse põhimõte ning EL-il on kolme liiki pädevust – ainupädevus, jagatud pädevus ning pädevus võtta meetmeid liikmesriikide meetmete toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks. Kuigi euroala rahapoliitika on EL-i ainupädevuses, siis tulenevalt ELTL artikli 5 lõikest 1 on EL-il riikide majanduspoliitika koordineerimisel üksnes toetav roll. St et ses valdkonnas võivad liikmesriigid iseseisvalt oma pädevust teostada, sh selleks koostööd teha ja koostöösse EL-i institutsioone kaasata. Kehtivast EL-i õigusest ega ka ELTL artikli 136 täiendusest ei tulene liikmesriikidele kohustust luua ESM-i taoline stabiilsusmehhanism. EL-i õigusaktid on üksnes need, mille vastuvõtmisel on järgitud aluslepingutes sätestatud menetluskorda. Seda seisukohta toetab ka plaanitud ELTL artikli 136 täiendamine. Kuna ESML ei ole EL-i teise õiguse akt, saab Riigikohus kontrollida selle vastavust põhiseadusele.

9. ESML artikli 4 lõige 4 riivab parlamentaarse demokraatia ja parlamendireservatsiooni põhimõtteid ning Riigikogu eelarvepädevust. Parlamentaarset demokraatia põhimõtte hõlmab endas legitimatsiooni ja poliitilise vastutuse ahelat, kus täitevvoim vastutab parlamendi ees, parlament omakorda rahva kui kõrgeima võimu kandja ees. Parlamendireservatsioonist tulenevalt peab Riigikogu kehtestama kõik riigi ja ühiskonna toimimise seisukohalt olulised normid. PS § 115 lõike 1 alusel võtab Riigikogu iga aasta kohta seadusena vastu riigi kõigi kulude ja tulude eelarve. Eelarve on ka Riigikogu instrument, millega täidetakse PS §-s 14 sätestatud kohustust tagada isikute põhiõigusi ja -vabadusi. Eelarvepädevusega on seotud PS § 65 punkt 10, mille kohaselt otsustab Riigikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise. Riigikogu eelarvepädevus on parlamentaarset riigikorralduse üks kesksemaid elemente ja riigieelarve on üks olulisemaid riigijuhtimise alusdokumente. Eelarvepoliitilised valikud kuuluvad Riigikogu tuumikpädevusse, kus seadusandjal on lai otsustusruum.

10. Eesti märgitava aktsiakapitali nominaalväärtus ESML-is on umbes 8,5% sisemajanduse kogutoodangust, st see on erakordselt suur varaline kohustus. ESML-iga ühinemisel kahanevad Riigikogu eelarvepoliitilised valikud. Ei saa välistada, et ESM-i võlakohustusi tuleb kajastada riigivõlana ELTL artikli 126 lõike 2 punkti b ja ELTL protokoll nr 12 artikli 2 tähenduses.

11. ESML-i ratifitseerimisega otsustab Riigikogu üksnes varalise kohustuse võtmise, kuid väga üldiselt on sätestatud, millistel tingimustel võib ESM kasutada Eesti tagatud õigust anda finantsabi. 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, ei ole tekkida võivate varaliste kohustuste mahtu silmas pidades küllaldane, et

legitimeerida kõik hilisemad ESM-i otsused. PS § 65 punktist 10 koostoimes parlamentaarse demokraatia põhimõttega ja Riigikogu eelarvapädevusega tuleneb, et Riigikogul peab olema võimalus mõjutada Vabariigi Valitsuse kaudu finantsabi kokkuleppe tingimusi. Riigikogu kaasatuse vältimatuks eelduseks on, et ESM-i juhatajate nõukogu otsustab ESML artikli 5 lõike 6 punktides f ja g sätestatud finantsabi andmisega seotud küsimused eranditult vastastikusel kokkuleppel. ESML artikli 4 lõike 4 võimaldab aga ESM-l finantsabi heaks kiita 85%-lise kvalifitseeritud häälteenamusega, st Eesti hääli ei ole otsustav. 85% täitumiseks on vajalik üksnes kuue suurema riigi nõustumine.

12. Riive intensiivsust süvendab see, et ESML artikli 4 lõikes 4 sätestatud kiirmenetluses on finantsabi maht piiratud üksnes ESM-i üldise laenuandmismahuga. ESML artikli 4 lõike 4 eestikeelne tekst sätestab, et kiirmenetlust rakendatakse, kui otsuse kiirkorras vastu võtmata jätmise ohustaks olulisel määral euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikkust. Inglis-, saksa-, prantsus- ega soomekeelne leping ei sisalda aga nõuet *olulisel määral*, mistõttu sarnaneb kiirmenetluse olukord nende keeleversioonide järgi veelgi enam ESML artikli 12 lõike 1 üldise määratlusega finantsabi andmiseks. ESML artikli 4 lõike 4 alusel loodav hädaabi reservfond ei kõrvalda kiirmenetlusega kaasnevat põhiseaduslike põhimõtete riivet.

13. Kohustuste maht ega iseloom ei ole võrreldavad teiste võetud rahvusvaheliste kohustustega. Kuigi Eesti ei saa takistada ka Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) laenude andmist mõnele riigile, siis Eesti osalus on IMF-s piiratud umbes 108 miljoni euroga, mis on 0,7% sisemajanduse kogutoodangust.

14. Kuigi on küsitav, kas ESML artikli 4 lõikega 4 kaasnev põhiseaduse riive saab üldse olla põhiseadusega kooskõlas, tuleb kaaluda ühelt poolt vaidlustatud sätte kasu ning teisalt riive intensiivsust. ESM-i üldeesmärk on euroala ja selle liikmesriikide finantsstabiilsuse tagamine. ESML artikli 4 lõike 4 eesmärk on tagada ESM-le võimalus teha igas olukorras vajalikud otsused ning kindlustada ESM-i tõhus toimimine.

15. Euroala ja selle liikmesriikide finantsstabiilsuse tagamine on oluline eesmärk, kuid määrav on, kuivõrd abinõu soodustab eesmärgi saavutamist. ESML artikli 4 lõikes 4 sätestatud kiirmenetluse rakendamiseks on vajalik vähemalt kuue riigi poolthääled, kellest vähemalt ühe, s.o Saksamaa puhul on selle põhiseadusest tulenevalt vajalik enne parlamendi heakskiiti. See võtab aega. Seega ei pruugi kiirmenetlus alati tagada vaidlustatud artikliga taotletavat otsustamise kiirust ja tõhusust. Lisaks ei ole tagatud otsustamise kiirus ja tõhusus juhtudel, kui üks enam kui 15% osalusega riigist (Saksamaa, Prantsusmaa või Itaalia) on vastu, samas kui ülejäänud riigid ning Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpang (EKP) peavad otsust vajalikuks.

16. ESML artikli 4 lõikega 4 kaasnev kasu euroala finantsstabiilsusele ei kaalu üles parlamentaarse demokraatia ja parlamendireservatsiooni põhimõtete ning Riigikogu eelarvapädevuse riivet. Seega on sätte põhiseadusega vastuolus.

## MENETLUSOSALISTE JA ASJATUNDJATE ARVAMUSED

### Vabariigi Valitsus

17. Vabariigi Valitsus on seisukohal, et õiguskantsleri taotlus ei ole lubatav. Taotluse lubatavuse korral on ESML artikli 4 lõike 4 formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane. ESML-i allkirjutamisel ei ole rikutud lepingu heakskiitmiseks ettenähtud põhiseaduse pädevus-, menetlus- ega vorminõudeid.

18. ESM-is osalemise kogusummat, s.o 700 miljardit eurot, saab muuta vaid ESM-i osalisriikide ühehäälese otsusega (ESML artiklid 10 ja 11). Soome hinnangu kohaselt oleks ESML artikli 4 lõike 4 oma algversioonis lubanud ESM-i aktsiakapitali suurendada ilma Soome seisukohata.

Seetõttu esitas Soome ESML-i läbirääkimiste töögrupile sätte muudatusettepaneku, mille kohaselt piiritletak kvalifitseeritud häälteenamusega tehtavate otsuste kohaldamisala selliselt, et seda kasutatakse üksnes finantsabi ja selle vormi üle otsustamisel ning kiirmenetlust ei saaks kasutada kapitali suurendamist või maksmist puudutavates otsustes. Eduskunta põhiseaduskomisjon märkis, et allakirjutatud kujul ESML artikli 4 lõikega 4 kindlustatakse see, et Soome finantseerimisvastutust ei ole võimalik ilma Soome nõusolekuta suurendada. Soomlaste muudatus välistas võimaluse, et ilma liikmesriigi nõusolekuta suurendatakse tema vastutust ning ESM-i kogusummat.

19. ESML on välisleping põhiseaduse ja välissuhtlemisseaduse mõttes. ESM-i dualistlikku iseloomu tõttu ei saa seda käsitleda lahus EL-i õigusruumist, majandus- ja rahaliidust. ESML-i tugevat seost EL-i õigusega kinnitab Euroopa Ülemkogu otsus nr 2011/199. Ühtlasi osalevad ESM-i rakendamisel Euroopa Kohus, Euroopa Komisjon, EKP, Euroopa Liidu Nõukogu. Nii fiskaalleeping kui ka ESM täidavad ülesannet kindlustada EL-i ühisraha jätkuv stabiilsus, edendada seeläbi EL-i eesmärke ning kaitsta EL-i liikmesriikide huve. Õiguskirjanduses peetakse nt ka Schengeni konventsiooni EL-i õiguse allikaks. EL-i lõimumisprotsessi arendatakse mõningates olukordades edasi rahvusvahelise õiguse abil ning need lepingud on tugevas seoses EL-i aluslepingute reguleerimiseseemega. ESML-i tuleb hinnata Eesti EL-i liikmesusest lähtudes, kuna selle sisu ja olemus on seotud EL-i liikmesusega ja puudutab tugevasti EL-i õigust. Soome Eduskunta menetleb ESML-i EL-i asjana ja selle põhiseaduspärasust hinnatakse Soome EL-i liikmesuse kaudu. EL-iga ühinemisel võttis Eesti endale kohustuse ühineda majandus- ja rahaliiduga ning võtta euro kasutusele.

20. ESML artikli 4 lõige 4 ei riiva demokraatia ega parlamendireservatsiooni põhimõtteid, Riigikogu eelarvepädevust ega pädevust otsustada riigile rahalise kohustuse võtmise üle. Demokraatia põhimõte ei eelda seadusandliku võimu vahetut osalemist rahvusvaheliste organisatsioonide tegevuses ja riikide parlamentidel ei ole neis enamasti otsustuspädevust. Riigikogu pädevuses on riigile varaliste kohustuste võtmine, mis peavad vastama parlamendireservatsiooni põhimõttele. Riigikogu peab otsustama varalise kohustuse suuruse, õigustatud isiku ja varalise kohustuse sissenõutavaks muutumise raamide üle, kuid ta ei pea ise asuma ellu viima varalise kohustusega kaasnevaid tegevusi. ESML-is on varalise kohustuse suurus kindlaks määratud ja selle üle otsustab Riigikogu. Riigieelarve kulukirjed sisaldavad põhimõttelisi poliitilisi valikuid, kuidas jagada riigi tulud. Eelarve täitmise korraldamine kuulub Vabariigi Valitsuse pädevusse (PS § 115 lõiked 2 ja 3, § 87 punkt 5). Välislepingute ratifitseerimise kaudu teostab Riigikogu oma eelarvepädevust.

21. Juhul kui Riigikohus peaks siiski tuvastama õigusnormi riive, on riive materiaalselt põhiseaduspärane. ESML-iga liitumise eesmärgiks on tagada euroala ja seeläbi ka Eesti majanduslik ja finantsiline julgeolek (nt Eesti võimalus saada ESM-ist soodsa intressiga laenu) ning kaitsta riigi vääringut ja finantsstabiilsust. ESML artikli 4 lõike 4 eesmärgiks on tagada euroala finantsstabiilsus ja valmidus reageerida majanduslikele ohtudele ning vältida Eesti riigile negatiivseid mõjusid ja saada vajadusel abi. ESML artikli 4 lõige 4 on piisavalt määratletud, et selle mõju ja toimet Eesti riigi jaoks hinnata. Kiirmenetlus on sobiv abinõu eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks. Abinõu on vajalik, kuna kvalifitseeritud häälteenamuse künnise tõstmine ei tagaks Eestile *de facto* vetoõigust, ühehääline otsustus ja vetoõigus ei taga võrreldes 85%-lise künnisega kiiret ja efektiivset menetlust. ESML artikli 4 lõikele 4 reservatsiooni tegemine on lubamatu. 2013. a-l hakkab Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (EFSF) asendama ESM ja kui Eesti ESML-iga ei liitu, siis jäävad Eestile EFSF-ist tulenevad varalised kohustused, ilma et Eesti omaks õigusi. Abinõu on mõõdukas, kuna Euroopa Liitu kuulumise printsiip (põhiseaduse täiendamise seaduse (PSTS) § 1) ja riigi vääringu stabiilsuse tagamise kohustus (PS § 111 teine lause) õigustavad parlamentaarse demokraatia põhimõtte ja parlamendireservatsiooni riivet.

22. Riigikogu kontrollifunktsioon on ESML artikli 4 lõikes 4 piisavalt tagatud. ESML-i ratifitseerimise seaduses on võimalik ette näha tingimused, millega tagatakse parlamentaarse demokraatia põhimõtte kooskõla sellega, et Eesti esindajat kohustatakse ESM-is otsuste vastuvõtmisel käituma Riigikogu suuniste järgi.

23. Eelarvevastutus on Riigikogu pädevuses, mistõttu peab Riigikogule jääma avar mänguruum, sh riigigarantiide andmise ja nende tingimuste üle otsustamisel. Kui riigigarantii andmine oleks olemuslikult lubamatu, siis see piiraks põhjendamatult parlamentaarse demokraatia põhimõtet. Kohus ei saa asendada demokraatlikult kutsutud seadusandja asjatundlikkust garantiide realiseerumise riskide, riigieelarve kandevõime ja riigi majandusliku suutlikkuse hindamisel enda omaga.

24. Ühehäälsuse nõuet ei rakendata ka teiste finantsorganisatsioonide otsustusmenetlustes (nt Maailmapank, Rahvusvaheline Rekonstruktsiooni- ja Arengupank). Eesti jaoks on sissenõutava kapitali suurim väljamakserisk 4,68% 2012. a SKP-st, mis on võrreldav Eesti osalusega IMF-is 1992. a-l, mil Eesti kvoot oli ligikaudu 4% SKP-st.

### Rahandusministeerium

25. Rahandusministri hinnangul ei ole õiguskantsleri taotlus lubatav. Kui kohus peab taotlust siiski lubatavaks, on ESML artikli 4 lõige 4 põhiseadusega kooskõlas.

26. Õiguskantsleri taotlus ei ole lubatav, kuna kehtiv õigus ei võimalda algatada õiguskantsleril normikontrolli eelkontrolli faasis. Õiguskantsleril on põhiseadusest tulenev põhiseaduslikkuse järelevalve eel- ja järelkontrolli funktsioon. Kui eelkontroll võimaldab konsultatiivse tegevusena võtta sõnaõigusega osa Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitest, siis järelkontroll annab õiguskantslerile võimaluse alustada PS § 142 alusel Riigikohtus abstraktset normikontrolli. ESML ei muutunud allkirjastamisega Eestile siduvaks, vaid sellega fikseeriti lepingu tekst, mille Riigikogu võib ratifitseerida. Ratifitseeritava välislepingu puhul on PS § 142 mõistes vaidlustatavaks üldaktiks ratifitseerimisseadus, mida ESML-i puhul ei ole olemas. Kuigi Riigikogu on 2012. a riigieelarves näinud ette esimese sissemakse ESM-i, ei kujuta see endast ESML-i ratifitseerimist PS § 121 mõistes ega ole iseseisvaks kulu tegemise aluseks.

27. Põhiseadus ega Riigikohtu senine praktika ei võimalda algatada normikontrolli kohtueelse menetluseta (põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 24. detsembri 2002. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-10-02, punkt 19). Kui ratifitseerimist vajav, kuid ratifitseerimata välisleping toob riigile kaasa siduvaid kohustusi, siis on rikutud PS § 121 ning õiguskantsleril on PS § 142 alusel õigus teha ettepanek välisleping ratifitseerida. Õiguskantsleri 26. jaanuari 2012. a märgukiri, millega ta juhtis tähelepanu ESML-i võimalikule põhiseaduse riivele ning märkis, et ei välista edaspidiseid täiendavaid märkusi, ja rahandusministri 1. veebruari 2012. a vastus, kus analüüsiti kõiki õiguskantsleri etteheiteid, ei ole käsitatav PS § 142 lõike 1 mõistes kohustusliku kohtueelse menetlusena. PS § 142 lõige 1 peab silmas kindlas veendumuses esitatud põhistatud ettepanekut, millele järgnevad sammud (tegevusetus või põhistatud vastulause) võimaldavad õiguskantsleril hinnata kohtusse pöördumise vajalikkust. Taotluse sisulise lahendamise hädustatakse konsultatsioonifunktsiooni olulisust ning luuakse ühtlasi võimalus teha õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalve eelkontroll tulevikus Riigikohtu vahendusel.

28. Praegusel juhul on tegu ratifitseerimisseaduse eelnõu väljatöötamisele eelneva normikontrolliga, mis võtab Riigikogult PS § 121 punktist 4 tuleneva õiguse ise otsustada, kuidas tagada enda kaasatus ja kontroll ESM-i tegevuse üle. Taotlus on olemuslikult suunatud ESML-i põhiseadusvastaseks tunnistamisele selliselt, et riigisisese õigusega puudub võimalus ESML-i põhiseadusega kooskõlla viia.

29. Taotluse lubatavuse seisukohalt on lisaks tähtis ESML-i tugev seotus EL-i õigusega. Arvestada tuleb võimalusega, et ESML-i on kohane hinnata Eesti EL-i liikmesuse kaudu, kuna ESML on

formaalselt välisleping, mis on olemuselt tihedalt seotud EL-i liikmesusega ja seotud EL-i õigusega. ESML preambuli punkti 7 järgi saavad kõik euroala liikmesriigid ESM-i liikmeteks ning euroalaga ühinemise tulemusel saavad uued liitujad kõik samad õigused ja kohustused, nagu ESM-i asutajaliikmetele on ESML-is ette nähtud. Selliselt ei ole ka Eesti liitumise küsimus ESM-iga mitte kas-, vaid kuidas- ja millal-küsimus.

30. Kuna praegu ei ole välisleping ratifitseeritud, tuleb kõrvale jätta need ESML-iga seotud võimalikud põhiseaduslikud probleemid, mis on ületatavad lepingu ratifitseerimisega, nähes ette reeglid, tagamaks ESML artikli 4 lõike 4 kohases menetluses Eesti esindaja käitumine koosõlas Riigikogu tahtega. Vaidlusaluses kontekstis ei ole ESML artikli 4 lõikel 4 seost parlamentaarse demokraatia põhimõttega, parlamendireservatsiooniga ega Riigikogu eelarvepädevusega.

31. Kuna nii ESM-is esindatuse kui ka selle üle kontrolli kehtestamise reeglid on riigisisese õiguse reguleerimise objekt, ei saa ESML riivata demokraatia põhimõtet. Eesti vetoõiguse olemasolu või selle puudumine ei ole demokraatliku legitimatsiooniahela sisuks. Parlamentaarne demokraatia põhimõte ei eelda seadusandliku võimu vahetut osalemist rahvusvaheliste organisatsioonide tegevuses.

32. Riigikogu võtab ESML-i ratifitseerimisega riigile varalise tervikkohustuse nii sissemakstava kui ka -nõutava kapitalina ning ratifitseerimisele järgnev tegevus on juba võetud kohustuse täitmine. Tulenevalt ESML artiklist 8 piirdub iga liikme vastutus tema osaga lubatud aktsiakapitalis. Parlamendireservatsiooni lahutamatuks osaks rahvusvahelises suhtlemises ei ole Eesti ega Riigikogu vetoõiguse olemasolu küsimustes, mis puudutavad lepingu täitmist. Välissuhtlemist reguleerib lisaks riigisisesele õigusele rahvusvaheline õigus, mille põhimõtted kajastuvad ka rahvusvahelises tavas ja üldtunnustatud põhimõtetes. PS § 3 lõiget 1 tõlgendatakse rahvusvahelise tava ja üldtunnustatud põhimõtete valguses ning sarnastes rahvusvahelistes lepingutes on vaatlusaluste otsuste puhul tavapäraseks ja üldtunnustatud lähenemiseks liikme vetoõiguse puudumine. Pidades vetoõiguse puudumist parlamendireservatsiooni osaks, ei ole vajadust neid omavahel vastandada.

33. ESM-i kapitalinõuetele reageerimine ei ole seotud eelarveõigusega, vaid riigieelarve kassalise teenindamise ja eelarve majandusliku sisuga. Viimased ei ole aga eelarveõiguse osaks. Eelarveõiguses mõistetakse riigieelarvet kui legislatiivorgani formaalses mõttes eksekutiivfunktsiooni täitmisel kehtestatud internset akti, mis vormistatakse seadusena. Kassalise teenindamisega tagatakse riigieelarve täitmise võimalikkus (rahavoogude juhtimine) ning peetakse arvestust riigi tulude ja kulude üle. Samuti tuleb arvestada, et riigieelarve ise ei ole kulu tegemise aluseks, vaid kulu tegemise aluseks on alati üld- või üksikakt või tehing. Üheks kulu tegemise aluseks on ratifitseeritud välislepingus sätestatud rahaline kohustus. Seetõttu ei ole riigile varaliste kohustuste võtmine ega välislepingute ratifitseerimine seotud Riigikogu pädevusega võtta vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve. Nimetatud õigused on teostatavad paralleelselt ning eelarveõiguse mõistes evib tähtsust vaid asjaolu, et kõik riigi varalised kohustused oleksid riigieelarvesse planeeritud tõenäoliselt sissenõutavaks muutumise aastal, kuna vastasel juhul ei täidetak eelarve kõikehõlmavuse põhimõtet.

34. Alternatiivselt leiab Rahandusministeerium, et põhiseaduse riive proportsionaalsuse hindamiseks tuleb mõista, miks ESM luuakse, miks ESML artikli 4 lõige 4 ei võimalda Eestile vetoõigust ja miks on Eestile oluline ESM-i tegevuses osaleda ka vetoõiguseta.

35. ESM-iga sarnastest organisatsioonidest on Eestil vetoõigus vaid EFSF-is. Samas oli vetoõigus üheks peamiseks põhjuseks, miks ESM loodi ning EFSF-ist saab lähiajal ESM-i „eellane“. Sarnast vetoõigust ei ole Eestil toetuse andmise ega selle tingimuste määramisel IMF-s, Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupangas (EBRD), Põhjamaade Investeerimispangas, Euroopa Nõukogu Arengupangas, Euroopa Investeerimispangas ega Maailmapangas, sh selle erinevates finantsallasutustes.

36. Eesti osaleb ESM-is eesmärgiga tagada euroala majanduslik ja finantsiline julgeolek ning kaitsta finantsstabiilsust kui kollektiivset õigushüve lisaks riigisestele võimalustele riigiüleste vahenditega. ESML artikli 4 lõike 4 alusel otsustatakse erandina kiirmenetluses, kui otsuse kiirkorras vastu võtmata jätmise ohustaks oluliselt euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikkust. Sellega tagatakse ESM-iga liitudes PS § 10 ja § 13 lõike 1 koosmõjust tulenevat üldist kaitseõigust, mis on suunatud kõigi põhiseaduses sätestatud õiguste kaitsmisele. Riigil on kohustus luua ja arendada finantsstabiilsuse kui põhiseaduse mõtte kohaselt olulise avaliku hüve kaitseks õigusnorme ja võtta tarvitusele meetmeid, et hoida ära või vähemalt minimeerida finantssüsteemi kui terviku või finantssektoris tegutsevate ettevõtjate maksejõuetusest tingitud kahjusid. Finantsstabiilsus ei ole tuntav majanduse tavapärase toimimise tingimustes, kuid finantsstabiilsuse puudumine võib lisaks subjektiivsetele õigustele ohustada ka riigi toimimist ning teiste põhiseaduslike printsiipide ja väärtuste kaitstust.

37. Juhul kui Eesti peaks finantssüsteemi või ka riigieelarve kassaliseks teenindamiseks lisaraha vajama, kaalub kasu, mida Eesti saab ESM-i liikmena, üles Eesti ESM-is osalemise hinna. Teada on sissemakstava ja sissenõutava kapitaliosa omandamise teel ESM-iga ühinemise hind, kuid teada ei ole hind, mida Eesti peaks ESM-ist väljajäämisel majandusliku ja finantsilise stabiilsuse ohtu sattumisel maksma. Eesti finantsstabiilsuse ohtu sattumisel peaks sel juhul toetuma riigi reservidele, võtma turgudelt kiirkorras lühialalist kõrge intressiga laenu (juhul kui turult on sellises olukorras üldse võimalik laenu võtta) või lootma selliste organisatsioonide abile, kelle sihipäraseks tegevuseks ongi raskustesse sattunud riikidele mõistliku intressiga laenu andmine. ESM on ainsaks organisatsiooniks, mis on loodud euroala liikmeid finantsraskustes toetama. Nii riigisiseselt kui ka riigiülelalt puuduvad alternatiivsed vahendid ESM-i asutamisele. Riigi isoleeritus ei kujuta endast eesmärki omaette ning, alahindamata teisi põhiseaduslikke väärtusi, ei tohi selliste põhiseaduslike printsiipide ja väärtuste oluliseks pidamine kaasa tuua kollektiivselt efektiivsete finantsstabiilsuse tagamise võimaluste kasutamata jätmist.

38. ESML artikli 4 lõike 4 mõõdukuse kaalumisel tuleb väärtuste kõrvutamisel ühtlasi arvestada ESM-i finantstoetuse andmise korraldust ja argumente, mis vähendavad ESM-i tegevuses tervikuna ning ESML artikli 4 lõike 4 kohase menetluse riske kui ESM-le ja selle liikmetele ebaseadusliku sündmuse toimumise tõenäosust. Hädaabi reservfondi moodustamine mõjutab ESM-i kohustuste täitmist ja uute kohustuste võtmist, kuna sellega väheneb ESM-i laenuvõime, sest kiirmenetluse laenu katteks moodustatud hädaabi reservfond vähendab uute laenude andmise võimet tavaliselt võrreldes proportsionaalselt rohkem.

### Välisministeerium

39. Välisministeeriumi arvates on ESML välisleping, mis seostub tugevalt Eesti kuulumisega EL-i. ESML-iga ühinemisel on lähtutud asjakohastest Eesti õigusaktidest.

40. Välisministeerium nõustub õiguskantsleri põhjendustega selle kohta, et ESML on välisleping, ning lisab, et ESML vastab välislepingu tunnustele välissuhtlemisseaduses ja 1969. a „Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioonis“, ning ka lepinguosalised on sõnaselgelt sellekohast soovi väljendanud.

41. PS § 121 punktist 4 tulenevalt peab ESML-i ratifitseerima, kuid ettepanek selleks tuleb teha Vabariigi Valitsusel lähtuvalt PS § 87 punktist 4. Tulenevalt 2012. a riigieelarve seaduse § 2 lõikest 15 ei pea kõiki varalisi kohustusi puudutavaid välislepinguid ratifitseerima – ratifitseerida ei ole vaja, kui varaline kohustus ei ületa 3% selle riigiasutuse eelarve kuludest, kelle algatusel välisleping sõlmitakse. Seega on ESML-iga võetavate kohustuste maht oluline vaid ratifitseerimise vajaduse määramisel. Erimenetlust sõltuvalt võetavate kohustuste mahust ei näe ette põhiseadus ega välissuhtlemisseadus.



42. ESML-i ratifitseerimisel on väga täpselt teada võetava kohustuse maht. Seda erinevalt näiteks topeltmaksustamise lepingutest, kus ei ole kohustuste tegelikku mahtu võimalik hinnata.

43. Potentsiaalsed kohustused ei kajastu iga-aastases riigieelarves, vaid üksnes raamatupidamises riigi tingimuslike kohustustena.

44. ESML artikli 4 lõikes 4 sätestatud kiirmenetlus rakendub üksnes juhul, kui EKP ja Euroopa Komisjon on tuvastanud vajaduse otsus kiirkorras vastu võtta. Riigikogu nõustub ESML-i ratifitseerimisega EKP ja Euroopa Komisjoni pädevusega asjaolusid hinnata. EKP töös osaleb ka Eesti Pank.

45. Ka IMF osaleb ohustatud finantsstabiilsuse taastamisel kaalukate panustega. IMF-is on Eesti hääleõigus 0,07%. EL-i ja eriti euroala riigid on tugevalt lõimunud ja sõltuvad üksteisest. EL-i astumisega ja iga välislepingu sõlmimisega võtab riik kohustusi, mis piiravad võimalust edaspidi oma vaba tahte järgi toimida.

46. Euroopa integratsiooni tulemuseks on jagatud suveräänsus, et täita üha rohkemates valdkondades tõhusamalt ühiseid eesmärke. See toob kaasa muutused liikmesriikide võimuorganite pädevuses. Nii majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping kui ka ESML kinnitavad vajadust EL-i integratsiooniprotsessi edasi arendada, kasutades rahvusvahelist õigust või EL-i aluslepingutes sätestatud tõhustatud koostööd. Piir rahvusvahelise ning EL-i õiguse vahel on seejuures hägune. Kuigi ELTL artikli 136 muudatusest ei tulene ESM-i loomise kohustust, seob see artikkel ESM-i EL-i õigusega.

47. EL-is on kvalifitseeritud häälteenamust hakatud järjest enam kasutama. Selliste valdkondade hulk suurenes viimati Lissaboni lepinguga. Ühehäälsusest loobumine võimaldab efektiivsemalt kokkuleppele jõuda. Majandus- ja rahaliidu tõhusaks toimimiseks on euroala riigid andnud rahapoliitika EL-i ainupädevusse. Eesti prioriteediks EL-is aastatel 2011–2015 on euroala tugevdamine. Kuigi majandus- ja rahaliit on EL-i eesmärk ja ülesanne, on selle toimimise tagamine ja stabiilsuse säilitamine liikmesriikide kohustus. Kui Eesti jääks ESM-ist välja, ei saaks Eesti otsustada Eestis käibiva raha poliitika üle. Selleks on vajalik liikmesriikide koordineeritud, tõhus ja kiire ühistegevus. EL-i ajaloos on liikmesriigid ka varem sõlminud lepingud EL-i õigusruumist väljaspool EL-i eesmärkide horisontaalseks saavutamiseks. Selliseid lepinguid peetakse samuti EL-i õiguse allikateks.

48. ESM-i loomine on otsustatud EL-i institutsioonilises raamistikus, täpsemalt Euroopa Ülemkogu ja eurorühma rahandusministrite kohtumistel. ESM-i on Eestis käsitatud kui EL-i liikmeks olekuga seotud küsimust ning ESML-i kui EL-iga seotud välislepingut. ESML-iga antakse EL-i institutsioonidele pädevusi. ELTL-i alusel vastu võetud määrus nr 307/2010, millega loodi Euroopa Finantsstabiilsuse Mehhanism (EFSM), kinnitab seda, et finantsstabiilsuse tagamine on EL-i ülesanne. ESM võtab tulevikus EFSM-i ülesanded üle. Euroopa Kohus on leidnud Euroopa Investeeringuspanga kohta, mis on ühenduse eesmärkide saavutamiseks loodud autonoomne juriidiline isik, et see on osa ühenduse õiguslikust raamistikust. ESML-iga edendatakse üht EL-i põhieesmärki – majandus- ja rahaliidu toimimist ja stabiilsust.

#### **Eesti Pank**

49. Eesti Pank on seisukohal, et ESM on vaadeldav põhiseaduse ja põhiseaduse täiendamise seaduse kontekstis välislepinguna, millel on tugev seos Euroopa Liidu õigusega.

50. Vaja on tagada kriisimeetmete piisav rahastamine ja piirata kriisi levikut teistesse riikidesse, mistõttu tuleb kriisimeetmeid kiiresti rakendada. Eurosüsteemi kuuluvad keskpangad on kohustatud vältima valitsuste eelarvete finantseerimist, mistõttu on nende roll kriisi lahendamisel kitsas (valitsusvõlakirjade ostmine teisesel turul). ESM-i kaudu antava abi tingimuslikkus loob paremad võimalused abisaavate riikide survestamiseks ja vähendab seeläbi moraaliriski.

51. ESM loodi rahvusvahelise organisatsioonina kriisiolukorras ja tugeva finantsturgude surve all. Arvatavasti muutub ESM tulevikus kriisiolukordades peamiseks euroala liikmesriikide abistamise kanaliks. Kui Eesti jääks ESM-ist välja, vähendaks see võimalust saada vajadusel finantsabi, sh ESM-i abi kasutamise võimaluse olemasoluga loodavat täiendavat stabiilsust, ja eeliseid, mida majandus- ja rahaliidu liikmesus Eesti riigile annab. ESM on olnud kriitilise tähtsusega võlakriisi leviku piiramisel ja toetanud olukorra suhtelist normaliseerumist mitme euroala riigi valitsusvõlakirjade turul.

52. Põhjendatud ei ole kartus, et ESML artikli 4 lõike 4 erimenetlus muutuks tavapäraseks. ESM-i otsustusprotsessi on kaasatud ka Euroopa Keskpang ja Euroopa Komisjon, kelle roll on määrav kiirmenetluse korras otsuste langetamisel, ja nad on teineteisest sõltumatud. Mitmeerakorraliste ja ühe liikmesriigi majanduse probleemide leevendamiseks võib Euroopa Liidu Nõukogu tulevikus soovitada liikmesriikidel ESM-ist finantsabi taotleda tavapärases korras. Kiirmenetluse käigus loodud lisapuhver maandab laenudega seotud riske ja piirab tavapärase menetluse korras lisaabi andmise võimalust. Senise kogemuse järgi on Euroopa Keskpangas kriisimeetmetega seotud otsuste langetamisel olnud otsustav sõna Euroopa Keskpanga nõukogul, kuhu kuulub ka Eesti Panga president.

53. Oluline on, et ESML võimaldaks stabiilsusmehhanismil rakendada otsustusprotseduure, mis lubaksid objektiivsetest kriteeriumitest lähtudes langetada vajaduse korral kiireid otsuseid. Parlamentaarne demokraatia ja põhiseaduse võimaliku riive intensiivsust ei ole võimalik mõõta rahas.

54. IMF-i mandaat on sarnane ESM-i mandaadiga euroala kontekstis. Eesti hääleõigus IMF-is on 0,07% (ca 109 miljonit eurot), mis on madalam, kui ESM-is. Eeldatavasti tõuseb see 2012. a-l 0,08%-ni (ca 283 miljonit eurot). Ilma kapitali või garantiide suurendamiseta väheneb aja jooksul ka Eesti ESM-i osaluse suhe SKP-sse. IMF-i kvoodi suurendamise vajaduse üle otsustab ülemaailmne liikmeskond ühiselt IMF-i kõrgeima võimaliku nõutava, st 85%-lise häälteenamusega. Institutsioonides, nagu IMF ja ESM igale liikmesriigile vetoõiguse andmine nõrgendaks nende organisatsioonide võimet täita neile seatud eesmärgid ja pakkuda tõhusat abi. IMF-ist ja ESM-ist väljastatava laenuga kaasneb alati rangete tingimustega majandusprogramm ning laene väljastatakse osade kaupa. Nii IMF-il kui ka ESM-il on *de facto* eeliskreditori staatus, st et neid laene teenindatakse eelisjärjekorras. Ükski riik ei ole jätnud IMF-ile oma laenu tagasi maksmata.

55. ESM teenib kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide ja elanike ühishuvi. Väga väikese ja avatud majanduse puhul on majanduspoliitiliste eesmärkide saavutamiseks vaja ka soodsat ja usaldusväärset väliskeskkonda. Eesti mõttes tähendab see stabiilset euroala. ESM võidakse tulevikus inkorporeerida Euroopa Liidu aluslepingutesse.

#### Dr Anneli Albi

56. Õigusteadlane dr A. Albi leiab, et Eesti põhiseadus ei võimalda ESML-i ratifitseerida. Ta nõustub õiguskantsleri argumentide ja seisukohtadega, lisades järgmist.

57. Dr A. Albi juhib tähelepanu sellele, et võrreldes õiguskantsleri taotluse esitamise ajaga on ESM-i kohustuste summa suurenenud, esialgsel andmetel 500 miljardilt 800 miljardi euroni. Eesti garantiid ja kohustused on suurenenud sellega 1,8 miljardi euroni ehk 29%-ni 2012. a riigieelarve tuludest ja 11,7%-ni SKP-st.

58. ESML artikli 8 lõikest 4 ja artikli 9 lõikest 3 tulenevalt on võetavad rahalised kohustused pöördumatud ja tingimusteta. Seesugune sõnastus on pretsedenditu. PS § 1 sätestab Eesti Vabariigi suveräänsuse. See võimaldab küll kuuluda EL-i ja rahvusvahelistesse organisatsioonidesse, kuid neist on võimalik erinevalt ESM-ist välja astuda. Kuna tegu on erakordselt suure rahalise kohustusega, mida on võimalik maksimumpiirita suurendada, antakse ESML-iga liitumisel tagasipöördumatult ära oluline osa Eesti riigi sõltumatusest. Tavatingimustes viiks laenusaaava riigi

maksekohustuste täitmata jätmise võla kustutamisele ja erasektori kreditorid kannaksid kahjud. ESM-i puhul on liikmesriikide maksumaksjatel tingimusteta ja pöördumatu kohustus tasuda sissemaksed täies ulatuses ESM-ile ja selle kaudu erasektori kreditoridele. St et rahvusvahelise lepinguga kehtestatakse „pöördumatult ja tingimusteta“ kodanike maksude ülekandmine erasektori kreditoridele tähtajatult, välistades võimaluse maksekohustust vähendada või maha kirjutada nt eriolukorra, looduskatastroofi ja eriti sügava majanduskriisi korral.

59. ESM-i maksekohustuste suurimat ulatust ei sätestata. Aktsiakapitali suurendamiseks on vaja Eesti esindaja, s.o rahandusministri nõusolekut, kuid selleks tuleks enne kehtestada normid parlamendi siduva osaluse kohta seisukoha kujundamises. ESML artikli 5 lõike 6 punkt m võimaldab aktsiakapitali suurendamist ja laenumahu muutmist delegeerida direktorite nõukogule. Ka sel juhul peaks olema tagatud parlamendi otsustusõigus. Laenumahu piiranguteta suurendamine tekitab hüperinflatsiooni ohu. Hüperinflatsioon riivaks omandiõigust.

60. Eesti Vabariigi suuremahulise maksekohustuse tekkimine ei ole pelgalt teoreetiline. Paljud majandusekspertid peavad tõenäoliseks abilaenupakettide vajadust suurtele riikidele, mis tähendaks suuremaid maksenõudeid Eesti vastu. Briti majandusekspertid, kes ühena vähestest hoiatasid globaalse krediidimulli eest mitu aastat enne kriisi, on leidnud, et riikide maksejõuetus on vältimatu ja uued laenud üksnes lükkavad seda edasi, seejuures tulevasi kaotusi suurendades. Usaldus ja finantsstabiilsus on iseenesest ebakindlad ja ajutise loomuga. Risk võtta neil eesmärkidel niivõrd suur kohustus tundub liialt kõrge ja ebapiisavalt põhjendatud.

61. ESML artikli 9 lõige 3 kohustab liikmesriike tegema kapitali sissemakse erandjuhtudel seitsme päeva jooksul pärast nõude saamist. Nõude puhul teha ülekanne 4–5 pangapäeva jooksul ulatuses, mis moodustab ligi kolmandiku riigieelarvest, väärib tähelepanu selle lubatavus, teostatavus tegelikkuses, tähendus riigieelarvele, proportsionaalsus ja asjakohasus. On kaheldav, kas see vastab demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.

62. ESML artikli 32 lõiked 3 ja 5 ning artikli 35 lõige 1 piiravad kohtulikku kontrolli. Euroopa Kohtusse saab vaidluse viia tõenäoliselt vaid valitsus, kuid ESM-i tegevuse kohtulikuks kontrolliks on põhjendatud huvi pigem parlamendil, õiguskantsleril, muudel institutsioonidel ja kodanikuühendustel.

63. Majanduskriiside ekspert J. Stiglitz on välja toonud, et laenu- ja kinnisvaramulli lõhkemine viib majanduskriisini, mis jätab elanikkonna kõrge laenukoorma alla ja nõuab maksumaksja toetust pankadele. Riik võtab selleks rangetel tingimustel laenu, mis toob kaasa kulude kärpimise elanikkonna hüvede arvel, samas kui kreditoridele täidetakse kohustusi täielikult. Otsustajad ja nende nõuandjad on sageli samad isikud, kes varem aitasid kaasa kriisi põhjustamisele. Seetõttu on oluline ESML-i puhul tagada demokraatlik kontroll.

64. Saksa professorid W. Kahl ja A. Glaser on leidnud, et ESM tähendab permanentset makseülekannete mehhanismi, mis muudab põhiseaduse identiteeti. Iirimaa on vaidlustanud ESML-i vastavus Iiri põhiseadusele ja ka EL-i aluslepingutele.

65. Dr A. Albi nõustub Tartu Ülikooli õigusteaduskonna arvamuses tooduga ESML-i vastuolu kohta EL-i õigusega ning lisab, et vastuolu võib olla ka teistes aspektides. ELTL artikli 125 lõige 1 keelab liikmesriikidel võtta vastutust teiste liikmesriikide keskvalitsuste kohustuste eest. EL-i lepingu (ELL) artikli 3 alusel peab EL tagama hindade stabiilsuse. See eeldab, et riik peab arvestama võlgade restruktureerimise riskiga, seda aga ESM ei võimalda. ELTL artiklit 136 muudetakse ELL artikli 48 lõike 6 alusel lihtsustatud korras. Selle eelduseks on, et EL-i pädevust ei laiendata, samas ESM toob kaasa põhjalikke institutsionaalseid muudatusi.

66. Kui Riigikohus leiab, et ESML on põhiseadusega vastuolus, ei too see kaasa Eesti isolatsiooni ega teiste riikidega sõbralike suhete katkemist. Üksnes sõbralike suhete kursi hoidmiseks ei või

võtta kolmandiku riigieelarveni ulatuvaid kohustusi – see oleks demokraatliku õigusriigi põhimõttega vastuolus. ESML jõustub sõltumata Eesti osalusest.

67. Õiguskantsleri taotlus taandub põhimõttelisele küsimusele, kuidas hoida klassikalisi demokraatia ja õigusriigi põhimõtteid alal Euroopa ja valitsustevahelises kontekstis. Põhiseaduste peamine roll on tagada indiviidide põhiõiguste kaitse ja kehtestada võimu teostamise põhireeglid, tagamaks võimude vastastikune tasakaal ja kontroll. Euroopa Liidu tasandil on esikohal võimude koostöö efektiivsus, integratsiooni süvendamine ja EL-i meetmete rakendamise korrektsus ja kiirus. Rahvuslike kohtute roll on muutumas võimu teostamise kontrollijast ja põhiõiguste kaitsjast koostöö, dialoogi ja eurosõbralikkuse soosijaks, õiguskordade vastastikuste piiride austajaks, pragmaatiliste ja kontekstitundlike lahendite leidjaks. Euroopa Kohtu kontroll on madala intensiivsusega. See on võimaldanud tekitada olukorra, kus EL-i tasandil võetakse vastu õigusakte, mille rahvuslikud kohtud oleks riigi põhiseaduse kontekstis suure tõenäosusega tühistanud kui õigusriigis vastuvõetamatud. Näiteks on Euroopa Liidu Kohus pidanud õiguspäraseks EL-i institutsioonide salajasi õigusakte. Liikmesriikide kohtud peaksid põhiseaduste põhiprintsiipe, nagu põhiõiguste ja õigusriigi põhimõtete kaitse ning demokraatlikke tasakaalu- ja kontrollimehhanisme alal hoidma ka Euroopa Liidu kontekstis. Kolmandiku riigieelarve ESM-ile määramine paratamatult võimaldab vähemal määral tagada põhiõigusi ning süvendab vaesust, sotsiaal- ja terviseprobleeme.

#### **Estonian Business Schooli majandusteooria õppetool**

68. Estonian Business Schooli majandusteooria õppetooli hinnangul on ESML artikli 4 lõige 4 vastuolus PS §1 lõikega 1, §-st 10 tuleneva demokraatliku õigusriigi põhimõttega, § 65 punktidega 1, 6 ja 10 ning §-dega 115 ja 116.

69. ESML on rahvusvaheline leping. ESM on olemuselt IMF-i regionaalne analoog. ESML-iga löid euroala riigid olukorra, kus üksnes nemad saavad käsitleda euroala päästemehhanismi küsimusi ning otsustada, milliseid EL-i institutsioone või kolmandaid isikuid ESM-i töösse kaasatakse. ESM-i varale ega tegevusele ei laiendata EL-i privileege ega immunitete.

70. Euroopa Parlament, Euroopa Komisjon ja EKP leiavad, et ESM ei ole osaks EL-i struktuurist. Euroopa Parlament ja EKP on väljendanud sõnaselgelt sellega rahulolematust, samuti ei ole nad rahul sellega, et liidu meetodit ei kasutatud. Seega on nende arvates tegu rahvusvahelise lepinguga.

71. ELTL artikli 125 lõike 1 tõlgendamine selliselt, et teistel liikmesriikidel ja Euroopa Liidul oleks lubatud osta vabatahtlikkuse alusel välja vastutustundetud liikmesriigi võlad, on vastuolus selle artikli eesmärgiga. ESML rahvusvahelise lepinguna välistab formaalse vastuolu ELTL artikli 125 lõikega 1.

72. ESML artikli 4 lõige 4 on eesti keelde tõlgitud kui „kiirmenetus“, kuid tegelikult ei ole see tavamenetlusest iseenesest kiirem, vaid selle kasutamisel on eritingimused, sh 85% häälteenamuse nõue. Osal juhtudest on 85% häälteenamuse nõue kasutusel ka IMF-is, kuid sisuline vetoõigus on üksnes Ameerika Ühendriikidel; samuti EBRD-s. Kvalifitseeritud häälteenamust võib küll käsitada kui suveräänsuse kaotamist, kuid samas võib see olla riigi huvides pikas perspektiivis.

73. ESML ei defineeri, mida tähendab „oht euroala majanduslikule ja finantsilisele jätkusuutlikkusele“. Ühe riigi suutmatuse oma võlakirju teenindada mõjutab teiste euroala riikide finantsstabiilsust. EKP ei ole hindajana neutraalne, kuna riigivõlakirjade eest tasumata jätmisel peab keskpank probleemiga tegelema. ESML artikli 4 lõige 4 ei defineeri lähemalt ka „hädaabi reservfondi“. Olemuselt sarnaneb see raamatupidamises laenukahjumite katteks tehtava provisjoniga. Kui ESM-i stabiilsustoetust antakse kiirmenetluse korras mitmele riigile, moodustatakse mitu eraldi hädaabi reservfondi, millesse tehakse sissemakse reservfondist ja sissemakstud kapitalist. ESML ei sätesta sõnaselgelt, et kiirmenetluses tehtav ESM-i stabiilsustoetuse otsus oleks piiratud hädaabi reservfondi suurusega. Juhatajate nõukogu

kiirmenetluses eriarvamusele jäänud riigile tekivad ESM-i tehingutest tuleneva kahju puhul samasugused rahalised kohustused kui otsusega nõustunud riigile.

74. Riigikogu piirab ESML-i ratifitseerimisega oma eelarvepädevust tulevikuks Eesti märgitava kapitali ulatuses, st 1,302 miljardi euro ulatuses. Potentsiaalne kohustus ei kajastu riigieelarves, kuid tuleb võtta arvesse riigi raamatupidamises. Nõudmisel makse tegemiseks tuleb vastu võtta lisaelarve ning arvestada tuleb ELTL artikli 126 lõikest 2 ja protokollist nr 12 „Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus“ tulenevate kohustustega.

75. Tavaliselt kaasneb rahvusvahelises organisatsioonis osalemisel riigi kohustusega hääleõigus selles küsimuses kaasa otsustada. Ühehäälsuse nõue kaitseb Riigikogu seadusandlikku, eelarve- ja välissuhtlemispädevust. Kvalifitseeritud häälteenamus ei pruugi olla vastuolus põhiseadusega, kui välisleping näeb ette demokraatlikud kontrollimehhanismid või kompenseeritakse riigi hääle arvestamata jätmine muul viisil. ESML ei sisalda ühtegi stiimulit, mis kompenseeriks Eesti vetoõiguse kaotamise kiirmenetluses.

76. Euroala stabiilsus on Eestile oluline. Eesti stabiliseerimisreservi vahendid on paigutatud näiteks Prantsusmaa, Hollandi ja Austria valitsuste võlakirjadesse, euroala valitsuste võlakirjadesse on investeerinud Eestis tegevusluba omavad pensionifondid. Seetõttu peaks Eesti saama euroala stabiilsuse küsimustes kaasa rääkida.

#### **Tallinna Ülikooli Õigusakadeemia**

77. Tallinna Ülikooli Õigusakadeemia leiab, et ESML artikli 4 lõige 4 on vastuolus PS § 1 lõikest 1 ja §-st 10 tuleneva parlamentaarse demokraatia põhimõttega ning PS § 65 punktiga 10 ja §-ga 115.

78. EL-i aluslepingud ei sisalda viidet ESM-ile, mistõttu ESML asub väljaspool EL-i õigust. ESML artikli 4 lõike 4 põhiseadusele vastavuse hindamine on Riigikohtu pädevuses ja õiguskantsleri taotlus on lubatav. ESML artikli 4 lõige 4 riivab intensiivselt parlamentaarse demokraatia ja parlamendireservatsiooni põhimõtteid, sh riigile varaliste kohustuste võtmise parlamendiklauslit. ESM-i rakendamiseks vajalik summa tõenäoliselt suureneb ja seega suureneb ka Eesti kohustus.

79. ELTL artikli 125 lõige 1 keelab liikmesriigil võtta endale teiste liikmesriikide keskvalitsuste kohustusi, kuid see ei piira vastastikuste finantstagatiste andmist mõne projekti ühiseks teostamiseks.

80. Kui ESML-i pidada EL-i õiguse osaks või sellega vahetult seotuks, siis ESML-i ratifitseerimisega võetavad väga suured rahalised kohustused väljuvad Eesti Vabariigi EL-iga liitumise lepingust tulenevate õiguste ja kohustuste raamest. PSTS §-st 3 tulenevalt peab sel juhul muudatuse tegema rahvahääletusega.

81. ESML on vaidlustatud ka Saksamaal.

#### **Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskond**

82. Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskond märgib, et ESML on tulenevalt oma preambulist vahetult seotud EFSM-iga, samuti EL-i aluslepingutega. ESML-i liikmed on vaid euroala liikmed. ESML toetub Euroopa Ülemkogu otsusele nr 20111-9-9-EL, mis on siduv. ESML-i üle teevad järelevalvet ja seda tõlgendavad EL-i institutsioonid. Seega on ESML tihedalt seotud EL-i institutsioonide ja õigusaktidega, kuid ESML-i rakendamisel peab arvestama rahvusvaheliste lepingute õiguse normidega.

83. PSTS-ist tulenevalt peab lähtuma põhiseaduse aluspõhimõtetest ja sellest, et põhiseadus on tingimuslikult allutatud EL-i õigusele. Eestile lisakohustusi kaasatoovate õiguslike arengute korral tuleb teha uusi õiguspoliitilisi otsustusi. ESML-iga liitumine peaks olema tingimuslik kas rahvusvahelisel tasandil või riigisiselisel sellisel, et ESML-i tõlgendamisel ei tohiks minna vastuollu põhiseaduse aluspõhimõtetega.

## Tartu Ülikooli õigusteaduskond

84. TÜ õigusteaduskond nõustub õiguskantsleri analüüsi ja järeldustega.

85. ESML on rahvusvaheline leping, mis asutab uue rahvusvahelise organisatsiooni. Osa liikmesriik ei saa luua uut EL-i õigust ilma teiste nõusolekuta, välja arvatud ELL artiklis 20 ja ELTL artiklites 326–334 sätestatud viisil. Seesugust menetlust ei ole ESML-i puhul läbitud. Võib arutleda selle üle, kas tegu on nn uue EL-i õigusega, mille õiguslik tähendus ja koht on veel kindlaks määramata. EL-i meetod ehk EL-i õigusega reguleeritud viis vastandub valitsustevahelistele otsustusmehhanismidele. ESML-i juhtimisel valitud institutsionaalne süsteem kaldub kõrvale Lissaboni lepinguga võetud suunast suuremale demokraatialle.

86. Saksa kohtupraktikas on peetud keelatuks rahvusvahelise lepinguga loodavat püsivat mehhanismi, millega võetakse kohustusi teiste riikide vastu, kui sellega kaasneb parlamendi eelarvepädevuse kärpimine. Vetoõiguse puudumise tõttu ei saa Eesti, st peale parlamendi ka mitte valitsus, eelarveraha kasutamise üle otsustada. Eelarvepädevuse piiramise õiguspärasus sõltub summa suuruselt. Ei ole tehtud mõjude analüüsi, milline on ESML-ist tuleneva finantsriski realiseerumise tõenäosus ja millised oleksid selle tagajärjed Eestile. ESM-il on volitus võtta võlakohustusi vähemalt 8,5% ulatuses Eesti SKT-st; kui kogusumma tõuseb 800 miljardini, kasvab Eesti tagatav osa 27%-le riigieelarvest 2012. a-l. Tõenäoliselt on ESML artikli 4 lõike 4 rakendamise korral olukord finantsurgudel halb ja kohustuse täitmiseks laenamine ei pruugi olla võimalik. Seaduseelnõu mõjude hindamise kohustus on tuletatav PS §-de 13 ja 14 koostoimest.

87. Eesti IMF-iga liitumisest ei saa tuletada eeldust, et hilisemad sarnased rahvusvahelised lepingud on põhiseadusega kooskõlas. IMF-iga liituti enne põhiseaduse jõustumist ning toonane Eesti majanduslik ja poliitiline olukord erines oluliselt praegusest.

88. ESML võib olla vastuolus ka ELL-iga ja ELTL-iga, sest sellega antakse EL-i institutsioonidele pädevusi ilma kõigi liikmesriikide nõusolekuta. Lisaks võib PSTS §-dest 1 ja 2 tuleneda keeld sõlmida EL-i õigusega vastuolus olevat välislepingut. Kui ESML on Riigikohtu arvates põhiseadusega kooskõlas, oleks asjakohane Euroopa Kohtult küsida eelotsust ESML-i vastavuse kohta EL-i esmasele õigusele.

89. ELL artikkel 20 seab range eelduse, mille kohaselt on tõhustatud koostöö lubatud üksnes vastava menetluse läbimisel ja üksnes viimase abinõuna. Piirang muutuks sisutühjaks, kui riigid võiksid sõlmida kokkuleppe EL-i väliselt ja nii kasutada EL-i institutsioone ilma teiste riikide nõusolekuta. EL-i institutsioone rahastavad kõik liikmesriigid ja ELL artikli 13 lõike 2 järgi tegutseb iga institutsioon talle aluslepingutega antud volituste piires. Seejuures on võimalik anda erikokkuleppega pädevust üksnes Euroopa Kohtule ELTL artikli 273 alusel.

90. Lisaks ei ole analüüsitud, kas ESM-ist tuleneva kohustuse täitmisel seitsmepäevase etteteatamisega oleks Eestil võimalik täita Maastrichti kriteeriume (ELTL artikkel 126). Samuti ei nähtu, et oleks kaalutud muid valikuid finantsstabiilsuse tagamiseks ja et oleks läbi mõeldud, kuidas sissenõudel kohustus täidetakse. Kaheldav on, et Eesti võiks ise kunagi ESML artikli 4 lõike 4 alusel abi saada, kuna Eesti finantsstabiilsuse kadumine ei ohustaks kogu euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikkust.

## VAIDLUSTATUD SÄTE

91. ESML artikli 4 „Struktuur ja hääletamiskord“ lõige 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 otsuse kiirkorras vastu võtmata jätmise ohustaks olulisel määral euroala majanduslikku ja

finantsilist jätkusuutlikkust. 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 esimese 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.“

## ÜLDKOGU SEISUKOHT

92. Õiguskantsler esitas Riigikohtule taotluse tunnistada ESML artikli 4 lõige 4 vastuolus olevaks PS § 1 lõikest 1 ja §-st 10 tuleneva parlamentaarse demokraatia põhimõtte ning PS § 65 punktiga 10 ja §-ga 115.

93. Asja lahendamiseks käsitleb üldkogu kõigepealt ESM-i olemust (I). Seejärel hindab üldkogu õiguskantsleri taotluse lubatavust ja määrab õiguskantsleri taotluse kontrolli ulatuse (II). Üldkogu leiab asjakohased põhiseaduse põhimõtted ja käsitleb nende riivet (III). Samuti selgitab üldkogu välja ESML artikli 4 lõike 4 eesmärgi ja hindab selle legitiimsust (IV). Pärast seda kontrollib üldkogu ESML artikli 4 lõikest 4 tuleneva riive proportsionaalsust (V). Otsuse VI osas võtab üldkogu kokku otsuse põhiseisukohad. Otsuse VII osas käsitleb üldkogu ESML-i ratifitseerimisega seotud küsimusi ja VIII osas Eesti Euroopa Liitu kuulumisega seonduvat.

### I. ESM-i olemus

94. Selleks, et hinnata ESML artikli 4 lõike 4 põhiseaduspärasust, esitab üldkogu kõigepealt oma tõlgenduse ESML-i kohta. Üldkogu märgib, et tulenevalt ESML artikli 37 lõikest 3 on ESML-i lõplikuks tõlgendajaks Euroopa Kohus.

95. ESML-i osalisteks on 17 euroala riiki. ESML-iga luuakse rahvusvaheline finantseerimisasutus ESM, mis annab finantsabi euroala liikmesriikidele, sh vajadusel Eestile, eesmärgiga tagada euroala finantsstabiilsus.

96. ESM-i lubatud aktsiakapital on 700 miljardit eurot, aktsiaid on seitse miljonit ja iga aktsia nimiväärtus on 100 000 eurot (ESML artikli 8 lõige 1). Lubatud aktsiakapital jaguneb sissemakstavateks aktsiateks (nimiväärtus kokku 80 miljardit eurot) ja sissenõutavateks aktsiateks (620 miljardit eurot – ESML artikli 8 lõike 2 esimene lause).

97. ESML artikli 8 lõike 4 kohaselt on ESM-i liikmed kohustatud märkima lubatud aktsiakapitali (700 miljardit eurot) ESML-i I lisas kindlaks määratud märkimise alusel järgmiselt: Belgia Kuningriik 3,4771%, Saksamaa Liitvabariik 27,1464%, Eesti Vabariik 0,1860%, Iirimaa 1,5922%, Kreeka Vabariik 2,8167%, Hispaania Kuningriik 11,9037%, Prantsuse Vabariik 20,3859%, Itaalia Vabariik 17,9137%, Küprose Vabariik 0,1962%, Luksemburgi Suurhertsogiriik 0,2504%, Malta Vabariik 0,0731%, Madalmaade Kuningriik 5,7170%, Austria Vabariik 2,7834%, Portugali Vabariik 2,5092%, Sloveenia Vabariik 0,4276%, Slovaki Vabariik 0,8240%, Soome Vabariik 1,7974%.

98. ESML-i I lisast tuleneva märkimise aluse kohaselt on Eesti kohustatud märkima lubatud aktsiakapitalist 0,1860%, mis ESML-i lisa II kohaselt on 13 020 aktsiat nimiväärtusega 100 000 eurot (ESML artikli 8 lõiked 1 ja 2). Seega on Eesti osaluse suurus 1,302 miljardit eurot. Märkimise alusele vastav kapital sisaldab nii sissemakstavat (148,8 miljonit eurot) kui ka sissenõutavat aktsiakapitali (1,1532 miljardit eurot), kokku 1,302 miljardit eurot. Tulenevalt ESML

artikli 42 lõikest 1 kehtib selline kapitali suurus Eestile 12 aasta jooksul pärast euro kasutusele võtmise kuupäeva.

99. Eestil tuleb sissemakstav kapital ESM-ile tasuda viie aasta jooksul võrdsete osamaksetena (ESML artikli 41 lõige 1). Sissenõutav kapital (1,1532 miljardit eurot) tuleb Eestil ESM-ile tasuda siis, kui see nõutakse sisse ESML artikli 9 alusel.

100. Sissemaksmata kapitali võib ESML artikli 9 alusel sisse nõuda:

- 1) juhatajate nõukogu ühehäälsel otsusel igal ajal (ESML artikli 5 lõike 6 punkt c, artikli 9 lõige 1);
- 2) direktorite nõukogu lihthälteenamusega tehtud otsusega, taastamaks sissemakstud kapitali taset (s.o 80 miljardit eurot), kui see vähenes kahjude kandmise tõttu alla 80 miljardi euro (ESML artikli 9 lõige 2);
- 3) tegevdirektor, kui on vaja vältida ESM-i võlausaldajate ees võetud maksegraafikute järgsete või muude maksekohustuste täitmata jätmist (ESML artikli 9 lõige 3). Seda üksnes olukorras, kus ESM-i tehingutest tulenevat kahju ei ole võimalik katta ESM-i reservfondist ega ESM-i sissemakstud kapitalist ehk 80 miljardist eurost (ESML artikli 25 lõige 1).

101. ESM-i iga liikme vastutus piirdub igal juhul tema osaga lubatud aktsiakapitalist (ESML artikli 8 lõige 5). ESML-ist ei tulene ESM-i liikmele kohustust märkida lubatud aktsiakapitali (700 miljardit eurot) osas, mis ei vasta sellele ESM-i liikmele ette nähtud märkimise alusele. ESM-i liige ei ole kohustatud märkima teiste osalisriikide osasid. Seega ei tulene ESML-ist ESM-i liikmele kohustust märkida ega maksta sisse ESM-i kapitali suuremas mahus kui see, mis on kokku lepitud ESML-i II lisas. Eesti puhul on selleks 13 020 aktsiat, seega 1,302 miljardit eurot.

102. ESM-i liige ei vastuta ESM-i kohustuste eest (ESML artikli 8 lõike 5 teine lause). ESM-i liikme kohustust märkida lubatud aktsiakapitali ei mõjuta see, kui ta saab ESM-ilt finantsabi või kui tal on õigus seda saada (ESML artikli 8 lõike 5 viimane lause).

103. Kuigi ESM-i aktsiakapital on 700 miljardit eurot, on ESM-i maksimaalne laenumaht 500 miljardit eurot (ESML-i preambuli punkt 6 ja artikli 41 lõige 2). See tähendab, et suuremas mahus laene ESM ei väljasta.

104. ESML artikli 25 lõige 2 lubab suurendada sissenõutava kapitali mahtu. Juhul kui ESM-i liige ei suuda teha ESML artikli 9 lõigete 2 või 3 kohase kapitali sissenõudmise raames nõutavat sissemakset, suurendatakse ESML artikli 25 lõike 2 alusel kõigi ESM-i liikmete puhul sissenõutava kapitali mahtu, et tagada ESM-ile nõutav sissemakstud kapital täies mahus. Sissenõutava kapitali mahu suurendamine tähendab seda, et artikli 9 lõigete 2 ja 3 alusel ESM-i liikmele esitatav nõue suureneb võrreldes esialgsega. Kui ESM-i liige tasub ESM-ile ESML artikli 25 lõike 2 kohase võla, makstakse üleliigne kapital teistele ESM-i liikmetele tagasi (ESML artikli 25 lõige 3). Samas on jätkuvalt tegemist märgitud, kuid sissemaksmata kapitali nõudmisega, kusjuures kehtib märgitud aktsiakapitalile vastav ülempiir, Eesti puhul 1,302 miljardit eurot (ESML artikli 8 lõike 1 koostoimes I lisaga). Sellisel seisukohal on ka õiguskantsler oma taotluse punktis 53.

105. ESML artikli 25 lõige 2 ei ole õiguslikuks aluseks, et muuta ESML artikli 8 lõikes 1 sätestatud lubatud aktsiakapitali suurust (700 miljardit eurot), ESML-i I ja II lisas kindlaks määratud aktsiakapitali märkimise aluseid ega ESM-i liikme osa aktsiakapitalist. Kuna ESM-i liikmed kohustuvad märkima lubatud aktsiakapitali I lisa kohase märkimise aluse järgi ja ESM-i liikme vastutus piirdub üksnes tema osaga lubatud aktsiakapitalist (ESML artikli 8 lõige 5), ei ole liikmetel kohustust märkida rohkem aktsiakapitali, kui on kokku lepitud ESML-i I lisas, ega teha enda osast suuremat sissemakset. Järelikult saab ESML artikli 25 lõikes 2 sätestatud sissenõutava kapitali mahtu suurendada iga ESM-i liikme puhul ainult selle piirini, milles on ESML-i I ja II lisas kokku lepitud, st sissemakstava ja sissenõutava kapitali suurus on Eesti puhul kokku 1,302 miljardit eurot.



106. Kui peaks olema vajalik suurendada aktsiakapitali, tuleb ESML artikli 10 lõike 1 kohaselt juhatajate nõukogul korrigeerida lubatud aktsiakapitali suurust ja muuta ka artiklit 8 ja II lisa. Juhatajate nõukogu selline otsus jõustub üksnes siis, kui ESM-i liikmed on viinud lõpule riigisisese menetluse ja teavitanud sellest Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaati (ESML artikli 10 lõike 1 kolmas lause). Kui kõik ESM-i liikmed oma nõusolekut ei anna, siis lubatud aktsiakapitali ei muudeta.

107. ESML artikli 48 kohaselt jõustub ESML, kui selle ratifitseerimis-, vastuvõtmis- või heakskiitmiskirjad on hoiule andnud riigid, kelle osalus ESM-i aktsiakapitalis on vähemalt 90%. Kui seejuures on märgitud alla 100% aktsiatest, arvutatakse ESML I lisa märkimise alus ümber ja vähendatakse ESML artikli 8 lõikest 1 ja II lisast tulenevat lubatud aktsiakapitali ning artikli 8 lõikega 2 ette nähtud sissemakstavate aktsiate esialgset nimiväärtust. See tähendab, et mõne riigi väljäämisel ei suurene ühegi teise riigi kohustuste ülempiir.

## II. Õiguskantsleri taotluse lubatavus ja ulatus

108. Õiguskantsler märgib taotluses, et ESML on välisleping, kuna see on sõlmitud riikide vahel, ESML-iga ei ole osalisriigid väljendanud tahet allutada ESML-i ühegi riigi õigusele ja tegemist ei ole EL-i õigusega. PS § 123 lõike 1 kohaselt ei sõlmi Eesti Vabariik välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega.

109. Üldkogu nõustub õiguskantsleri seisukohaga, et ESML on välisleping PS § 123 lõike 1 mõttes. Üldkogu hinnangul vastab ESML „Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni“ artikli 2 lõike 1 punktis a sätestatud tingimustele, kuna see on rahvusvaheline kokkulepe, mis on sõlmitud riikide vahel kirjalikult ja mida reguleeritakse rahvusvahelise õigusega, sõltumata sellest, kas see sisaldub ühes, kahes või mitmes omavahel seotud dokumendis, samuti olenemata tema nimetusest.

110. ELTL-i ja ELL-i mõttes eristatakse EL-i esmast ja teisest õigust. Euroopa Liidu õiguse aluse moodustavad liikmesriikidevahelised asutamis- ja ühinemislepingud (sealhulgas ELTL ja ELL) ehk esmane õigus, millel põhinevad EL-i institutsioonides vastu võetavad õigusaktid ehk teisene õigus (määrus, direktiiv, otsus, soovitus ELTL artikli 288 mõttes). Pädevus-, menetlus- ja vormireeglitest lähtudes ei ole ESML ilmselgelt EL-i esmaseks õiguseks ega ka asutamislepingu muudatuseks ELL artikli 48 mõttes. Samadel kaalutlustel ei ole ESML ka EL-i teisese õiguse valdkonda kuuluvaks õigusaktiks. ESML-i ei võta vastu EL-i institutsioon. Üldkogu hinnangul jagavad sarnast seisukohta ka asjatundjad, nt Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Eeltoodu tõttu ei tule praeguse asja lahendamisel kohaldada põhiseaduse täiendamise seadust.

111. PSJKS § 6 lõike 1 punkt 4 annab õiguskantslerile pädevuse esitada Riigikohtule taotlus tunnistada alla kirjutatud välisleping või selle säte põhiseadusega vastuolus olevaks. Üldkogu hinnangul annab PSJKS § 6 lõike 1 punkt 4 õiguskantslerile õiguse vaidlustada alla kirjutatud välisleping või selle säte nii enne välislepingu ratifitseerimist, st eelkontrolli korras, kui ka pärast ratifitseerimist, st järelkontrolli korras. Üldkogu on seisukohal, et PSJKS § 6 lõike 1 punktist 4 tulenev õiguskantsleri pädevus ei ole põhiseadusega vastuolus.

112. PS § 139 lõige 1 annab õiguskantslerile õiguse teha järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse üle. Üldkogu leiab, et PS § 139 lõige 1 annab õiguskantslerile õiguse vaidlustada seadus, millega Riigikogu on ratifitseerinud välislepingu.

113. PS § 139 lõige 2 sätestab, et õiguskantsler analüüsib ka riigiasutuste töö kohta talle tehtud ettepanekuid. PS § 139 lõikest 1 ega lõikest 2 ei tulene õiguskantslerile välislepingu vaidlustamise pädevust. Üldkogu märgib, et põhiseadus ei keela seadusandjal anda riigiorganitele põhiseaduses nimetatud pädevusi, kui see ei lähe põhiseadusega vastuollu. Riigikohus leidis Riigikontrollile

kohaliku omavalitsuse kontrolli pädevuse andmise asjas, et põhiseadusliku pädevusega võrreldes lisäülesannete panemine peab olema õigustatav mõne kaaluka põhjusega (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19. märtsi 2009. a otsus asjas nr 3-4-1-17-08, punkt 45).

114. Hinnates õiguskantsleri pädevust teostada välislepingu eelkontrolli, tuleb arvestada, et PS § 123 lõige 1 keelab Eesti Vabariigil sõlmida välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega. Välislepingu põhiseaduspärasuse eelkontroll võimaldab ennetada põhiseadusvastase lepingu sõlmimist ja hilisemaid raskusi, mis võivad tekkida, kui välislepingu põhiseadusvastasus tuvastatakse järelkontrollis. PSJKS § 15 lõike 3 järgi on välislepingu sõlminud organ kohustatud välislepingu või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamise korral sellest võimaluse korral väljuma või algatama välislepingu denonsseerimise või selle muutmise viisil, mis tagaks selle kooskõla põhiseadusega.

115. Allkirjastatud põhiseadusvastane välisleping ei muutu Riigikogus ratifitseerimisega põhiseaduspäraseks. Eelkontrolliga hoitakse ära olukord, kus põhiseadusvastasest välislepingust tuleks hiljem väljuda või asuda seda denonsseerima. Kui kahtlus välislepingu põhiseaduspärasuses on tekkinud pärast selle allkirjastamist, on asjakohane kontrollida välislepingu põhiseaduspärasust ka enne selle ratifitseerimist.

116. Samuti võimaldab selline tõlgendus astuda riigil samme juba alla kirjutatud põhiseadusvastase välislepingu teksti muutmiseks ja põhiseadusega kooskõlla viimiseks enne, kui see ratifitseeritaks ja jõustataks. Kui üks riik soovib muuta jõustunud välislepingut selleks, et viia see kooskõlla enda põhiseadusega, siis see soov iseenesest ei vabasta riiki jõustunud välislepingu täitmisest.

117. Rahandusminister leiab, et kuna õiguskantsler ei läbinud järelkontrolli raames kohustuslikku kohtueelset menetlust, on taotlus vastuolus PS §-ga 142. Üldkogu ei nõustu rahandusministri selle seisukohaga. PS § 142 sätestab menetluskorra PS § 139 lõikes 1 sätestatud õiguskantsleri ülesande täitmiseks. ESML kirjutati alla Vabariigi Valitsuse volitusel, kuid see ei muuda allkirjastatud välislepingut seadusandliku ega täidesaatva riigivõimu õigustloovaks aktiks PS § 142 tähenduses. PS § 123 lõike 1 mõttega on kooskõlas see, et seadusandja on PSJKS § 6 lõike 1 punktiga 4 võimaldanud õiguskantsleril vaidlustada alla kirjutatud välislepingut. Kui seadusandja pani õiguskantslerile lisäülesande, võis ta ka valida selle täitmiseks kohase menetlusviisi ega pidanud seda siduma PS §-s 142 sätestatud menetluskorraga. Seega ei nõua PS § 142 õiguskantslerilt seda, et ta oleks enne pöördunud ettepanekuga välislepingu allkirjastanud organi, s.o Vabariigi Valitsuse poole.

118. Eeltoodust tulenevalt on üldkogu seisukohal, et õiguskantsleri taotlus on lubatav.

119. Üldkogu märgib lisaks, et õiguskantsler pöördus 26. jaanuaril 2012 rahandusministri poole märgukirjaga, millele rahandusminister vastas 1. veebruaril 2012. Õiguskantsler leidis märgukirjas, et ESML-i muudatustega loodud kiirmenetlus võib olla vastuolus põhiseadusega, ega välistanud, et peab edaspidi vajalikuks teha ESML-i kohta veel märkusi. Õiguskantsler soovitas rahandusministril astuda enne ESML-i allkirjutamist samme, et tagada lepingu kooskõla põhiseadusega.

120. Asja lahendamisel võib Riigikohus tunnistada jõustunud või jõustumata välislepingu või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks (PSJKS § 15 lõike 1 punkt 3). Õiguskantsler taotles „tunnistada Brüsselis 02.02.2012 alla kirjutatud Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lõige 4 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 1 lõikest 1 ja §-st 10 tuleneva parlamentaarse demokraatia põhimõtte ning põhiseaduse § 65 punktiga 10 ja §-ga 115 vastuolus olevaks“. Üldkogu on seisukohal, et õiguskantsler taotles üksnes ESML artikli 4 lõike 4, mitte kogu ESML-i põhiseaduspärasuse kontrolli. Sellist seisukohta väljendas õiguskantsler taotluse põhjendavas osas ja Riigikohtu üldkogu istungiks esitatud teesides. Õiguskantsler ütles ka istungil, et ta vaidlustas ainult ESML artikli 4 lõiget 4.

121. Eeltoodust lähtuvalt kontrollib üldkogu ESML-i põhiseaduspärasust üksnes õiguskantsleri vaidlustatud ulatuses ja hindab ESML artikli 4 lõike 4 põhiseaduspärasust.

### III. Põhiseaduse põhimõtted ja nende riive

#### A. Õiguskantsleri seisukohad põhiseaduse põhimõtete ja nende riive kohta

122. Kõigepealt võtab üldkogu lühidalt kokku õiguskantsleri taotluses esitatud põhiseisukohad põhiseaduse põhimõtete riive kohta.

123. Õiguskantsler peab taotluses asjakohaseks nelja põhiseaduse põhimõtet: parlamentaarne demokraatia, parlamendireservatsioon, Riigikogu eelarvepädevus ja Riigikogu pädevus otsustada riigile varaliste kohustuste võtmine. Riigikogu eelarvepädevuse (PS § 115 ja PS § 65 punkt 6) kohta leiab õiguskantsler, et see on parlamentaarse riigikorralduse üks kesksemaid elemente ja riigieelarve on üks olulisemaid riigijuhtimise alusdokumente. Eelarvepoliitilised valikud kuuluvad Riigikogu tuumikpädevusse, kus seadusandjal on lai otsustusruum. Samas on eelarve ka Riigikogu instrument, millega täidetakse PS §-s 14 sätestatud kohustust tagada isikute põhiõigusi- ja vabadusi. Õiguskantsler märgib, et Riigikogu eelarvepädevusega on tihedalt seotud ja parlamendireservatsioonile allutatud Riigikogu pädevus otsustada riigile varaliste kohustuste võtmine (PS § 65 punkt 10, samuti PS § 121 punkt 4).

124. Õiguskantsler võrdleb ESML-ist Eesti riigile tulenevaid kohustusi riigigarantii andmisega (riigieelarveseaduse § 40<sup>2</sup> tähenduses) ja leiab, et riigigarantii andmine peab olema allutatud parlamendireservatsioonile. Seda põhjusel, et garantii ei too küll kaasa kohustust maksta garantii saajale või tema võlausaldajatele raha, ent kui garantii tulevikus realiseerub, siis põhjustab see Riigikogu tahtest sõltumata riigile kulutusi ja mõjutab riigieelarvet. Õiguskantsler leiab, et ka sissenõutavate aktsiate märkimise kohustus on varaline kohustus PS § 65 punkti 10 ja § 121 punkti 4 tähenduses. Kuna tegemist on erakordselt suure varalise kohustusega, ei piisa parlamendireservatsiooni põhimõtte ja Riigikogu eelarvepädevuse põhimõtte järgimiseks üksnes sellest, et ESML-i asutamisleping PS § 121 punktist 4 lähtudes ratifitseerida. Õiguskantsler mõnab, et põhiseadus ei sätesta otseselt piirmäära Eesti riigi poolt antavatele garantiidele ega võetavatele muudele rahalistele kohustustele. Demokraatia põhimõttega vastuolus oleks aga olukord, kus Riigikogu otsustaks anda garantii või võtta muid kohustusi sellises ulatuses, mis – juhul, kui kohustused realiseeruvad – tekitaksid võimaluse, et Riigikogu ei saaks otsustada tulevaste aastaste eelarvekulude üle sisuliselt.

125. Õiguskantsler rõhutab, et parlamentaarse demokraatia põhimõttega oleks vastuolus see, kui võetavate ulatuslike rahaliste kohustuste täitmine 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. Õiguskantsler märgib, et sellise olukorra saabumise prognoosimine garantii andmise või muude tulevikus realiseeruvate rahaliste kohustuste võtmise hetkel on keeruline.

#### B. Üldkogu seisukoht kontrollitavate põhiseaduse põhimõtete kohta

126. Üldkogu käsitleb allpool põhiseaduse põhimõtteid, mida peab kohtuasja lahendamisel kõige asjakohasemateks.

127. PS § 1 lõike 1 kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Selle sättega on suveräänsuse põhimõtte kinnistatud põhiseaduslikult Eesti rahva ja riigi alusena. Rahva suveräänsusest tuleneb riigi suveräänsus ja seeläbi saavad kõik riigi institutsioonid oma legitimatsiooni rahvalt. Suveräänsuse põhisisuks on otsustusõigus kõigis

küsimustes sõltumatult välistest mõjudest. Riigi suveräänsuse üheks elemendiks on riigi finantsuueäänsus, mis hõlmab riigieelarve küsimuste ja riigile varaliste kohustuste võtmise otsustamist.

128. Eesti põhiseaduse suveräänsusklausel on sõnastuselt range, sätestades iseseisvuse ja sõltumatuse aegumatus ja võõrandamatuse. Eesti põhiseaduse suveräänsuse sätet ei või aga tõlgendada nii, et Eesti ei tohi sõlmida rahvusvahelisi lepinguid ega võtta endale teiste riikide vastu kohustusi. Põhiseaduse norme iseloomustab lai tõlgendamisruum. Üldkogu hinnangul peab hoolimata Eesti rangest suveräänsusklauslist arvestama suveräänsuse sisustamisel kaasaegset konteksti.

129. Erialakirjanduses on leitud, et enne „Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni“ vastuvõtmist 1969. a-l tuli lepinguid tõlgendada kitsendavalt ning riigi suveräänsuse kasuks. Nimetatud konventsioon sellist põhimõtet ei sisalda ja alates Euroopa Inimõiguste Kohtu 21. veebruari 1975. a otsusest asjas *Golder vs. United Kingdom* juurdus praktika, mis lähtus teesist, et konventsioon on leping, millega suveräänsed riigid nõustusid piirama oma suveräänsust. Rahvusvaheline leping on instrument, millega iga osalisriik võtab endale kohustuse kindlaks määratud juhtudel kindlal viisil käituda. See tähendab, et sellega loobub riik võimalusest valida sellistel juhtudel teine käitumisviis. Seega annab riik ära osa suveräänsusest, kui tahes väike osa see siis ka konkreetsel juhul ei ole. Eesti on sõlminud üle 1000 välislepingu.

130. Välislepinguid lubab sõlmida põhiseaduse IX peatükk. Kui suveräänsust tõlgendada absoluutsena, ei tohiks välislepingute sõlmimine olla lubatav, kuna välislepingu sõlmimine tähendab alati mingilgi määral oma suveräänsuse piiramist. Järelikult ei nõua põhiseadus, hoolimata rangest suveräänsusklausli sõnastusest, kinnipidamist absoluutselt suveräänsusest. Riigikohtule esitatud arvamuses viitab dr A. Albi sellele, et EL-i ja rahvusvahelistesse organisatsioonidesse kuulumine on saanud tänapäeval suveräänsuse loomulikuks osaks.

131. Järgnevalt käsitleb üldkogu demokraatliku õigusriigi põhimõtet. PS §-s 10 on sätestatud, et põhiseaduse teises peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ja kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. PS § 3 lõike 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 1 lõikes 1, § 3 lõikes 1 ja §-s 10 on väljendatud demokraatliku õigusriigi põhimõte. Demokraatliku õigusriigi põhimõte tähendab, et Eestis kehtivad sellised õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. veebruari 2003. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-1-03, punkt 14).

132. Riigikohus on leidnud, et demokraatia tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsuste tegemist võimalikult laial ja kooskõlastatud alusel (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. detsembri 1994. a otsus kohtuasjas nr III-4/A-11/94). Põhiseaduse järgi on demokraatia esindusdemokraatia, kus riigivõim kuulub küll rahvale, kuid riigivõimu teostavad rahva volitusel erinevad riigiorganid. Demokraatia põhimõte on suunatud avaliku võimu legitiimsusele, hõlmates riigiorganite moodustamist, legitimeerimist ja kontrolli ning mõjutades kõiki poliitilise tahte kujundamise astmeid. Õigusriigi põhimõte seevastu reguleerib riigivõimu toimimise sisu, ulatust ja viisi.

133. Demokraatliku õigusriigi olemust väljendab ka parlamendireservatsiooni põhimõte, mis reguleerib võimu jagamist seadusandja ja täitevvõimu vahel. Riigikohus on leidnud, et seda, mida põhiseaduse järgi on õigustatud või kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsus kohtuasjas nr III-4/A-1/94).

134. Suveräänsus, demokraatliku õigusriigi põhimõte ja seda konkretiseeriv parlamendireservatsiooni põhimõte on üldised põhimõtted. Põhiseadus sisaldab mitmeid norme, mis neid põhimõtteid täpsustavad. Üldkogu märgib, et riigi finantssuveräänsuse, demokraatliku õigusriigi ja parlamendireservatsiooni põhimõtteid konkretiseerivad ka PS § 65 punktid 6 ja 10 ning § 115 lõige 1 ja § 121 punkt 4.

135. PS §-s 65 on sätestatud Riigikogu pädevus otsustada erinevaid riigielu küsimusi. PS § 65 punkti 6 kohaselt võtab Riigikogu vastu riigieelarve ja kinnitab selle täitmise aruande. Üldkogu leiab, et PS § 65 punkti 6 sisustamisel tuleb arvestada selle sätte seotust põhiseaduse VIII peatükiga „Rahandus ja riigieelarve“, eelkõige § 115 lõikega 1, mille kohaselt võtab Riigikogu iga aasta kohta seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve.

136. Üldkogu leiab, et PS § 65 punktist 6 ja § 115 lõikest 1 tuleneb Riigikogu eelarvepädevus. Üldkogu nõustub õiguskantsleriga, et Riigikogu eelarvepädevus on üks Riigikogu tuumikpädevusi ja selle sisuks on Riigikogu õigus ja kohustus otsustada riigieelarve tulude ja kulude üle.

137. Üldkogu on seisukohal, et PS § 65 punktist 10 ja § 121 punktist 4 tuleneb Riigikogu pädevus otsustada riigile varaliste kohustuste võtmise üle. PS § 65 punkt 10 sätestab, et Riigikogu otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenu tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise. PS § 121 punkti 4 kohaselt ratifitseerib ja denonsseerib Riigikogu Eesti Vabariigi välislepingud, millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi. PS § 106 esimene lõige ei luba välislepingute ratifitseerimise, riigieelarve ega riigile varaliste kohustuste võtmise küsimusi panna rahvahääletusele. Sellega annavad PS § 121 punkt 4 ja § 106 esimene lõige riigi finantssuveräänsuse üle otsustamise riigile varaliste kohustuste võtmise vormis Riigikogu ainupädevusse.

138. PS § 65 punktidest 6 ja 10 koostoimes PS § 115 lõike 1 ja § 121 punktiga 4 tuleneb seega Riigikogu õigus ja kohustus planeerida riigieelarvelisi tulusid ja kulusid ning otsustada riigi varaliste kohustuste üle, mida üldkogu mõistab kui Riigikogu finantspädevust ja mille riivet tuleb praeguses asjas kontrollida.

139. Riigikogu finantspädevus annab Riigikogule õiguse teha riigieelarvelisi valikuid ja otsustada varaliste kohustuste üle. Tulenevalt parlamendireservatsioonist seob Riigikogu finantspädevus Riigikogu ka kohustusega langetada ise riigi varalisi kohustusi puudutavad ja eelarvepoliitilised otsused. Lõppkokkuvõttes peab riik kasutama avalikku vara viisil, mis võimaldab täita PS §-st 14 tuleneva kohustuse tagada põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.

140. Riigikogu finantspädevus on tihedalt seotud riigi finantssuveräänsusega ja demokraatliku õigusriigi ning parlamendireservatsiooni põhimõtetega. Kontrollides Riigikogu finantspädevuse riivet, hindab üldkogu asjassepuutavas osas ka suveräänsuse, demokraatliku õigusriigi ja selle osaks oleva parlamendireservatsiooni põhimõtete järgimist. Demokraatliku õigusriigi põhimõte hõlmab õiguskantsleri välja toodud Eesti parlamentaarse demokraatia, sealhulgas Riigikogu eelarvepädevuse, samuti Riigikogu pädevuse võtta varalisi kohustusi. Seega käsitleb Riigikohus asjassepuutavas osas kõiki õiguskantsleri taotluses välja toodud põhimõtteid.

### C. Üldkogu seisukoht põhiseaduse põhimõtete riive kohta

141. Üldkogu käsitleb järgnevalt, kas ja kuidas riivab ESML artikli 4 lõige 4 eespool kirjeldatud põhiseaduse põhimõtteid.

142. Õiguskantsler leidis, et kiirmenetluses laenu andmine abivajavale riigile mõjutab võimalust, et ESM esitab Eestile aktsiakapitali sissemaksmise nõude, mis omakorda avaldab mõju Riigikogu eelarvepädevusele. Sellega kahanevad Riigikogu eelarvepoliitilised valikud ja riigieelarvet tuleb planeerida viisil, mis võimaldaks reageerida ESM-i kapitalinõuetele.

143. Kuigi õiguskantsler vaidlustab üksnes ESML artikli 4 lõike 4 põhiseaduspärasuse, tuginevad üldkogu hinnangul õiguskantsleri väited põhiseaduse põhimõtete riive kohta suuresti ESML-i sätetele, mis reguleerivad liikmesriigi kohustuste täitmist, eelkõige lubatud aktsiakapitali sissenõudmise korral. Lähtudes õiguskantsleri taotluse põhjendustest, võtab üldkogu põhiseaduse põhimõtete riive hindamisel arvesse ka teisi ESML-i asjakohaseid sätteid, kuid üldkogu ei välju õiguskantsleri taotluse piiridest ega hinda ESML-i ülejäänud sätete põhiseaduspärasust.

144. Eesti puhul on ESM-i sisse makstava kapitali suuruseks 148,8 miljonit eurot ja sissenõutav kapital 1,1532 miljardit eurot. Kokku moodustavad sisse makstav ja sissenõutav kapital Eesti kohustuste kogusumma ESM-is 1,302 miljardit eurot. See on Eesti kohustuste ülempiir, mida ei saa muuta Eesti nõusolekuta ja ESML-i muutmata (vt lähemalt otsuse I osa ESM-i olemuse kohta).

145. Sisse makstava kapitali 148,8 miljonit eurot peab Eesti tasuma viie aasta jooksul võrdsete osamaksetena (ESML artikli 41 lõige 1). Üldkogu ei hinda praeguses asjas, kas Riigikogu finantspädevust võib riivata Eesti kohustus maksta ESM-i sisse 148,8 miljonit eurot sisse makstavat kapitali. Seda põhjusel, et ESML artikli 4 lõike 4 alusel kiirmenetluses tehtud finantsabi andmise otsused ei saa mõjutada 148,8 miljoni euro sisse maksmist. Selle kohustuse täitmise aeg ja ulatus on lepingus kindlaks määratud (ESML artikkel 41).

146. Sissenõutava kapitali võib ESM Eestilt sisse nõuda vajaduse korral. Kapitali sissenõudmise alused ja kord on sätestatud ESML artiklites 9 ja 25. Sisse maksmata kapitali võib sisse nõuda:

- 1) juhatajate nõukogu ühehäälsel otsusel igal ajal (ESML artikli 5 lõike 6 punkt c, artikli 9 lõige 1);
- 2) direktorite nõukogu lihthäälteenamusega tehtud otsusega, taastamaks sisse makstud kapitali taset (s.o 80 miljardit eurot), kui see vähenes kahjude kandmise tõttu alla 80 miljardi euro (ESML artikli 9 lõige 2);
- 3) tegevdirektor, kui on vaja vältida ESM-i võlausaldajate ees võetud maksegraafikute järgsete või muude maksekohustuste täitmata jätmist (ESML artikli 9 lõige 3);
- 4) juhatajate nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega tehtud otsusega, kui üks ESM-i liige ei suuda teha ESML artikli 9 lõigete 2 või 3 kohase kapitali sissenõudmise raames nõutavat sisse makset. Sel juhul suurendatakse kõigi ESM-i liikmete puhul sissenõutava kapitali mahtu, et tagada ESM-ile nõutav sisse makstud kapital täies mahus (ESML artikli 25 lõige 2 ja artikli 5 lõike 7 punkt g).

147. ESML artikli 4 lõige 4 on säte, mis reguleerib abivajavale riigile finantsabi andmise või rakendamise otsustamist hädaolukorras. Sellises olukorras ei otsustata vastastikusel kokkuleppel ehk ühehäälselt nagu tavamenetluses abi andmisel, vaid otsus langetatakse 85% kvalifitseeritud häälteenamusega. Nii kiirmenetluses kui ka tavamenetluses annab ESM abivajavale riigile finantsabi, tehes seda ESM-i enda vahendite arvel, nt laenates raha turgudelt.

148. ESML artikli 9 lõiked 2 ja 3 ning artikkel 25 võimaldavad kapitali sisse nõuda ESM-i tehingutest tulenevate kahjude katmiseks. Esmalt kaetakse ESM-i kahju reservfondist, seejärel sisse makstud kapitalist ning alles seejärel võib ESM nõuda liikmesriigilt sisse lubatud sisse maksmata (sissenõutava) kapitali asjakohase osa, mis nõutakse sisse ESML artikli 9 lõike 3 kohaselt (ESML artikli 25 lõige 1). ESML artikli 9 lõike 1 puhul ei ole lepingus sätestatud, millisel vajadusel võib ESM-i juhatajate nõukogu otsustada kapitali liikmesriikidelt sisse nõuda. Erinevalt teistest kapitali sissenõudmise alustest näeb ESML artikli 9 lõige 1 ette juhatajate nõukogu ühehäälsel otsustamisel. See tähendab, et selle sätte alusel saab kapitali sisse nõuda üksnes Eesti esindaja nõusolekul.

149. Üldkogu leiab, et ESML artikli 4 lõige 4 riivab Riigikogu finantspädevust võimalusega, et ESM võib nõuda tulevikus Eestilt sisse sissenõutava kapitali (1,1532 miljardit eurot). ESML artikli 4 lõike 4 alusel otsustatakse finantsabi andmine või rakendamine abivajavale riigile.

Finantsabi andmine ESM-i vahenditest võib tekitada vajaduse ESM-i liikmetelt sisse nõuda sissenõutavat kapitali ja Eesti peab täitma oma kohustusi ESM-i vastu.

150. ESML artikli 4 lõike 4 alusel otsustamisel ei taga Eesti esindaja osalemine hääletamisel Riigikogu tegelikku kontrollivõimalust Eesti varaliste kohustuste üle. Riigikogu kontrollivõimaluse eelduseks on see, et riigisisese õigusega on antud Riigikogule võimalus anda Eesti esindajale ESM-i organites hääletamiseks siduvaid korraldusi. ESML artikli 4 lõike 4 alusel toimub otsustamine 85% kvalifitseeritud häälteenamusega. Seetõttu ei pruugi Riigikogu siduvad korraldused Eesti esindajale mõjutada ESM-i otsust.

151. Ratifitseerides ESML-i, kasutab Riigikogu finantspädevusest tulenevat õigust ja võtab Eestile varalisi kohustusi. Sellega kitseneb Riigikogu võimalus teha tulevikus uusi poliitilisi valikuid, sest juba tehtud valikud on vähendanud riigi varalisi ressursse. Riigikogu koosseis, kes võtab vastu seaduse, millest tulenevad riigile pikemaajalised varalised kohustused, ei piira sellega mitte üksnes iseenda võimalusi teostada finantspädevust sama aasta riigieelarve piires, vaid kitsendab ka järgmiste Riigikogu koosseisude eelarvepoliitilisi valikuid.

152. Üldkogu märgib, et riigile võetavad kohustused võivad olla erineva siduvusega. Nii on Riigikogul võimalik vähendada riigieelarvega planeeritud kulutusi, kuigi see võib riivata õiguspärase ootuse põhimõtet ja muid põhiseaduslikke väärtusi. ESML-ist tulenevad kohustused on teistsuguse siduvusega kui need kohustused, millega Riigikogu end riigisiselt seob. ESML on välisleping ja selle muutmine on allutatud rahvusvahelisele õigusele. See tähendab, et ESML-i on võimalik muuta üksnes kõigi osalisriikide nõusolekul („Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni“ artikli 39 esimene lause). Tulenevalt ESML artikli 8 lõikest 4 kohustuvad ESM-i liikmed märkima lubatud aktsiakapitali pöördumatult ja tingimusteta.

153. Eeltoodust lähtudes on üldkogu seisukohal, et ESML artikli 4 lõige 4 riivab PS § 65 punktist 6 koostoimes PS § 115 lõikega 1 ja PS § 65 punktist 10 koostoimes PS § 121 punktiga 4 tulenevat Riigikogu finantspädevust. Riigikogu ei saa Eesti esindaja vahendusel täielikult kontrollida, kas ja kuidas ESML artikli 4 lõike 4 alusel kiirmenetluses finantsabi antakse. Samas võib ESML artikli 4 lõike 4 alusel langetatud otsus finantsabi andmise kohta mõjutada Eesti kohustuste täitmist ESM-i vastu tulevikus – sissenõutava kapitali (1,1532 miljardit eurot) sissenõudmise teel. Estonian Business Schooli majandusteooria õppetooli arvamuses osutatakse, et viidatud summa ulatuses tuleb olla valmis täiendavateks rahalisteks makseteks. Seetõttu võib ESML artikli 4 lõike 4 alusel kiirmenetluses antud finantsabi mõjutada Eesti riigieelarve tulusid ja kulusid ning piirata seeläbi Riigikogu eelarvepoliitilisi valikuid. Selline Riigikogu finantspädevuse riive toob kaasa ka demokraatliku õigusriigi põhimõtte ja riigi finantssuveräänsuse riive, kuna kaudselt piiratakse rahva otsustusõigust.

#### IV. ESML artikli 4 lõike 4 eesmärk ja selle legitiimsus

154. Järgnevalt tuvastab üldkogu ESML artikli 4 lõike 4 eesmärgi ja hindab, kas eesmärk on eelkäsitletud põhimõtete riivamiseks legitiimne.

155. ESML artikli 4 lõige 4 sätestab, et erandina kasutatakse kiirmenetlust, 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 määral euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikkust.

156. Eesti keeles nimetatakse ESML artikli 4 lõike 4 menetlust kiirmenetluseks. Inglise, saksa ja prantsuse keeles on see pigem *hüdaabimenetlus* (emergency voting, Dringlichkeitsabstimmungsverfahren, procédure de vote d'urgence). ESML artikli 4 lõige 4 ei pruugi tagada kiiremat menetlust võrreldes kõigi riikide konsensusel otsustamisega. Riikide esindajad saavad oma riigisisese

õiguse järgi volitused paralleelselt, mitte üksteise järel. Seega otsustamisel osalevate riikide arv ei mõjuta oluliselt otsustamise kiirust. ESML artikli 4 lõikes 4 sätestatud menetlus on eesmärki silmas pidades ennemini hädaabimenetlus.

157. Vaidlustatud sätte inglise-, saksa-, prantsuse- ega soomekeelne tekst ei sisalda tingimust, et otsuse vastu võtmata jätmise peaks ohustama *olulisel määral* euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikkust. Seega teistes keeltes erineb üldnormis abi andmise alus (ESML artikli 12 lõike 1 esimene lause „kui see on hädavajalik kogu euroala ja selle liikmesriikide finantsstabiilsuse tagamiseks“) vähe ESML artikli 4 lõikes 4 sätestatud menetluse erinevust („ohustaks euroala majandusliku ja finantsilist jätkusuutlikkust“). Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et hädaabimenetlus on loodud olukorra tarbeks, kus nii komisjoni, Euroopa Keskpanga kui ka vähemalt 85% ESM-i aktsiakapitali esindavate riikide hinnangul on euroala majanduslik ja finantsiline jätkusuutlikkus ilma finantsabi andmata või rakendamata ohus, kuid osa riike ei ole suutnud otsust langetada või ei soovi finantsabi anda või rakendada.

158. See tähendab, et ESML artikli 4 lõike 4 eesmärk on tagada ESM-i tõhusus ka juhul, kui riigid ei suuda otsustada konsensuslikult, et kõrvaldada oht euroala majanduslikule ja finantsilisele jätkusuutlikkusele.

159. Järgnevalt hindab üldkogu, kas see eesmärk on legitiimne. Üldkogu leidis, et ESML artikli 4 lõike 4 riivab Riigikogu finantspädevust, mis on sätestatud PS § 65 punktis 6 koostoimes § 115 lõikega 1 ning § 65 punktis 10 koostoimes § 121 punktiga 4 ning on seotud demokraatliku õigusriigi põhimõtte ja riigi finantssoveräänsusega. Seega riivab ESML artikli 4 lõike 4 põhiseaduse preambulist ja PS §-st 1 tulenevat soveräänsuse põhimõtet.

160. Üldkogu leidis, et Riigikogu finantspädevuse riivet kontrollides on võimalik arvestada kõiki õiguskantsleri vaidlustatud põhimõtteid – Riigikogu eelarvapädevust, Riigikogu pädevust võtta riigile varalisi kohustusi, parlamendireservatsioonid ja parlamentaarset demokraatiat. Ükski õiguskantsleri viidatud säte ei sätesta tingimusi nende põhimõtete riivamiseks. Ka soveräänsuse (PS § 1 ja preambulist) ega demokraatliku õigusriigi põhimõtte (PS § 10) piiramise aluseid ei ole põhiseaduses ette nähtud. Seepärast tuleb piirangute legitiimne eesmärk leida põhiseaduse teistest sätetest. Piirangu legitiimne eesmärk peab olema kaitsta mõnd muud põhiseaduses sätestatud väärtust.

161. Lähtuvalt eeltoodust teeb üldkogu kindlaks, kas ESML artikli 4 lõikest 4 tuleneva piirangu eesmärk tagada ESM-i tõhus otsustamine selleks, et kõrvaldada oht euroala majanduslikule ja finantsilisele jätkusuutlikkusele, langeb kokku põhiseaduse põhimõtete ja väärtustega.

162. ESML artikli 4 lõike 4 eesmärk on seotud ESM-i eesmärgiga. ESML artikli 3 esimene lause sätestab, et ESM-i eesmärk on mobiliseerida vahendeid ja anda rangetel tingimustel, mis on asjakohased asjaomase finantsabi andmise vahendi puhul, stabiilsustoetust ESM-i liikmetele, kes on tõsisest rahalistest raskustest või kellel on oht sellistesse raskustesse sattuda, kui see on hädavajalik kogu euroala ja selle liikmesriikide finantsstabiilsuse tagamiseks. Kokkuvõtlikult on ESM-i eesmärgiks tagada euroala finantsstabiilsus. ESML artikli 4 lõikega 4 soovitakse tagada ESM-i eesmärkide saavutamine hädaolukorras.

163. Üldkogu leiab, et euroala majanduslik ja finantsiline jätkusuutlikkus kuulub alates Eesti kuulumisest euroala riikide sekka Eesti põhiseaduslike väärtuste hulka. 14. septembri 2003. a rahvahääletusel võttis Eesti rahvas vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse, millega andis volituse Eesti ühinemiseks Euroopa Liiduga. Tulenevalt Eesti liikmesusest Euroopa Liidus kohustus Eesti võtma kasutusele ühisraha euro. Eesti võttis euro kasutusele 1. jaanuaril 2011, täites sellega oma kohustuse Euroopa Liidu vastu. Üldkogu leiab, et volitades rahvahääletusel Eestit ühinema Euroopa Liiduga, andis rahvas sellega volituse ka Eesti ühinemiseks ühisraha euroga.



164. Eesti on osa euroalast ja seetõttu majanduslikult ning finantsiliselt integreerunud teiste euroala riikidega. ELTL artikli 3 lõike 1 punkti c kohaselt on nende liikmesriikide rahapoliitika, mille rahaühik on euro, Euroopa Liidu ainupädevuses. EL-i liikmesriikide majanduspoliitika valdkonnas on EL-il ja liikmesriikidel jagatud pädevus (ELL artikli 3 lõige 3, ELTL artikli 4 lõiked 1 ja 2, artikkel 120). ELTL artikli 119 lõike 2 kohaselt on ühtse raha- ja vahetuskursipoliitika esmaseks eesmärgiks säilitada hindade stabiilsus. Sama artikli lõige 3 näeb ette, et liit ja liikmesriigid peavad oma tegevuses juhinduma stabiilsete hindade, riigi rahanduse ja majanduse usaldusväarsuse ning tasakaalustatud maksebilansi põhimõtetest. ELTL artikli 127 lõike 1 esimene lause sätestab, et Euroopa Keskpankade Süsteemi esmane eesmärk on säilitada hindade stabiilsus. Eeltoodu tähendab, et Eesti ei teosta oma majanduspoliitikat üksinda, vaid kooskõlas EL-i poliitikaga ja koostöös teiste liikmesriikidega, rahapoliitika on aga Euroopa Liidu ainupädevuses.

165. Eesti on euroala riik ning seetõttu on oht euroala majanduslikule ja finantsilisele jätkusuutlikkusele ohuks ka Eesti majanduslikule ja finantsilisele jätkusuutlikkusele. Eesti majandus ja rahandus on tihedalt seotud ülejäänud euroalaga ning kui euroalas on majanduslikke ja finantsprobleeme, siis mõjutab see paratamatult Eestit – kaupade ja teenuste eksporti ja importi, riigieelarvet ning seeläbi ka sotsiaal- ja teisi valdkondi. Euroala probleemid kahjustavad ka Eesti konkurentsivõimet ja usaldusväarsust. ESM kui finantsabi andmise süsteem võib aidata tagada, et nii euroala tervikuna kui ka selle üks osa, Eesti, oleks majanduslikult ja finantsiliselt konkurentsivõimeline. See on vajalik, et tagada isikute sissetulekuid, elukvaliteeti ja sotsiaalset turvalisust. Olukorras, kus ülejäänud euroala oleks raskustes, ei saaks Eesti tõenäoliselt olla finantsiliselt ega majanduslikult edukas, sh isikute sissetulekute, elukvaliteedi ja sotsiaalse turvalisuse valdkonnas.

166. Majanduslik stabiilsus ja edukus tagavad riigieelarvelise tulu plaanipärase laekumise. Tehes riigieelarvest vajalikke kulurusi, tagatakse põhiseaduslikke väärtusi. Põhiõiguste tagamise kohustus tuleneb PS §-st 14. Põhiõiguste ulatuslik ja järjekindel tagamine on äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu, ilma stabiilse majanduskeskkonnata.

167. Põhiseaduse preambulist tuleneb Eesti riigi kohustus kindlustada ja arendada riiki, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele. Muu hulgas on sellise riigi toimimiseks tarvilik tagada keskkond, kus riigieelarveline tulu laekub plaanipäraselt, mis võimaldab täita riigi tuumikfunktsioone.

168. Euroala riikide ühine eesmärk tõrjuda majandust ja finantsstabiilsust ähvardavaid ohte, sh tõhusa otsustusmenetluse abil hädaolukorras, kattub Eesti eesmärgiga täita põhiseaduse preambulis ja §-s 14 sätestatud Eesti riigi kohustust tagada õigusi ja vabadusi. Hüljates euroala riikide ühise eesmärgi või selle saavutamiseks plaanitud abinõud, ei saa Eesti järgida oma põhiseadusest tulenevaid eesmärke. Järelikult on eesmärk tagada ESM-i tõhusus ka juhul, kui riigid ei suuda otsustada konsensuslikult, et kõrvaldada oht euroala, sh Eesti majanduslikule ja finantsilisele jätkusuutlikkusele, legitiimne.

169. Üldkogu leiab, et ESML artikli 4 lõikest 4 tulenevat riivet õigustavad kaalukad põhiseaduslikud väärtused – põhiseaduse preambulist ja §-st 14 tulenev kohustus tagada põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.

## V. Proportsionaalsuse kontroll

### A. Meetodi valik ja Riigikohtu pädevus

170. Üldkogu märgib, et praeguses kohtuasjas ei ole küsimuse all mitte põhiõiguste, vaid põhiseaduse põhimõtete riive. Riigikohus on varasemas praktikas hinnanud mitte üksnes põhiõiguste, vaid ka põhiseaduse põhimõtete riive proportsionaalsust (vt nt kohaliku omavalitsuse

riigieelarvest rahastamise asi, Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-8-09, punkt 64).

171. Üldkogu leiab, et ka praeguses kohtuasjas tuleb põhiseaduse põhimõtete riive põhiseaduspärasust hinnata proportsionaalsuse kontrolli abil.

172. Põhiseaduse §-des 4 ja 14 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte kohaselt teostavad erinevad institutsioonid neile põhiseadusega ette nähtud ülesandeid. Põhiseaduse kohaselt on Riigikogu ülesanne ratifitseerida ja denonsseerida välislepinguid (PS § 65 punkt 4 ja § 121), võtta vastu riigieelarve ja kinnitada selle täitmine (PS § 65 punkt 6 ja § 115) ning otsustada Eestile varaliste kohustuste võtmise üle (PS § 65 punkt 10).

173. Põhiseaduse § 152 paneb Riigikohtule ülesande kontrollida, kas seadusandja ja täidesaatva riigivõimu tegevus vastab põhiseadusele. Seda ülesannet täites peab Riigikohus aga arvestama võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet ning põhiseadusega kujundatud riigiorganite pädevusi. Riigikohus peab kontrollima, kas seadusandja tegevus on põhiseadusega kooskõlas, kuid ei saa seejuures otsustada põhiseaduse kohaselt Riigikogu pädevusse antud küsimusi.

174. Ratifitseerides ESML-i, teostab Riigikogu oma pädevust võtta Eestile varalisi kohustusi. Majandus- ja eelarvepoliitiliste eesmärkide seadmine ning riigieelarve võimaluste ja riigi majandusliku suutlikkuse hindamine on põhiseadusega antud Riigikogu otsustada. Seetõttu on Riigikogu pädevuses hinnata riske, mis ESML-iga ühinemisel kaasnevad Eesti riigieelarvele ja majanduslikule suutlikkusele. Riigikohus saaks põhiseaduslikkuse järelevalve korras kontrollida, kas Riigikogu on oma ülesannet täitnud põhiseadusega kooskõlas. ESML-i puhul ei ole Riigikogu saanud veel ratifitseerimismenetluses oma otsustusõigust kasutada.

175. Riigikogul on võimalik otsustada ka selle üle, kuidas ja milliste vahenditega ESML-ist tulenevaid kohustusi tulevikus täita. Põhiseadusega võib kooskõlas olla mitu erinevat viisi, kuidas täita ESML-ist tulenevaid kohustusi. Kohtu ülesanne põhiseaduslikkuse järelevalves ei ole seadusandjale ette kirjutada valikut, kuidas tuleb võetud kohustust hiljem täita. Ka kohustuse täitmine on eelarvepoliitiline valik ja osa Riigikogu finantspädevusest. Kohus saab põhiseaduslikkuse järelevalve korras kontrollida ka seadusandja edasiste valikute põhiseaduspärasust.

#### B. ESML artikli 4 lõikest 4 tuleneva riive sobivus ja vajalikkus

176. Järgnevalt kaalub üldkogu ESML artikli 4 lõikest 4 tuleneva põhiseaduse põhimõtete riive proportsionaalsust eesmärgi suhtes. Riive on proportsionaalne siis, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Selles otsuse osas käsitleb üldkogu riive sobivust ja vajalikkust. Kuna seejuures on vaatluse all abinõu sobivus eesmärgi saavutamiseks ja võimalikud alternatiivsed meetmed, ei tule siinkohal käsitleda riivatud põhimõtteid.

177. Üldkogu märgib, et abinõu on sobiv siis, kui aitab eesmärgi saavutamisele kaasa. Seetõttu tuleb, hinnates abinõu sobivust eesmärgi saavutamiseks, küsida, kas abinõu aitab kaasa eesmärgi saavutamisele või ei sobi selleks üldse.

178. Õiguskantsler jõudis taotluses järeldusele, et on küsitav, kui suur on praktikas ESML artikli 4 lõikes 4 sätestatud kiirmenetluse kasu euroala stabiilsuse tagamisel. Õiguskantsler märkis samuti, et kiirmenetlus ei pruugi alati tagada ESML artikli 4 lõikega 4 taotletavat otsustamise kiirust, sest ESML artikli 4 lõikega 4 sätestatud kiirmenetluses on ESM-i finantsabi andmiseks vajalik vähemalt kuue riigi poolthäääl ja ESM-i liikmetel, kelle hääleõiguse osatähtsus on suurem kui 15%, on abi andmise otsustamisel *de facto* vetoõigus. Otsustamise kiiruse seisukohalt pole tagatist, et need riigid, kelle esindajate hääled on juhatajate nõukogus 85%-lise häälteenamuse saavutamiseks hädavajalikud, suudavad abi heakskiitmiseks vajalikud riigisisised menetlused lõpuni viia kiiremini

kui teised ESM-i liikmesriigid. Ka kiirmenetluses on võimalik olukord, kus ühe riigi esindaja vastuhääl juhatajate nõukogus takistab ESM-i finantsabi andmist.

179. Üldkogu leidis punktis 158, et ESML artikli 4 lõike 4 eesmärgiks on tagada ESM-i tõhusus ka juhul, kui riigid ei suuda otsustada konsensuslikult, et kõrvaldada oht euroala majanduslikule ja finantsilisele jätkusuutlikkusele. Üldkogu leiab, et ESML artikli 4 lõike 4 menetlus aitab selle eesmärgi saavutamisele kaasa, kuna loob hädaabimenetluses finantsabi andmise otsustamiseks tõhusama mehhanismi. ESML artikli 4 lõikega 4 on sätestatud võimalus otsustada 85% häälteenamusega. Tavamenetluses antakse ESM-i finantsabi vastastikusel kokkuleppel (ESML artikli 4 lõige 3). Tagades tõhusama otsustusprotsessi, aitab ESML artikli 4 lõige 4 kaasa eesmärgi saavutamisele – euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikkust ähvardava ohu kõrvaldamisele. Eeltoodust lähtudes on ESML artikli 4 lõige 4 sobiv abinõu eesmärgi saavutamiseks.

180. Üldkogu nõustub õiguskantsleri väidetega selle kohta, et ESML artikli 4 lõige 4 ei pruugi alati ja igas olukorras tagada, et hädaolukorras saab ESM anda finantsabi ja kõrvaldada ohu euroala finantsstabiilsusele. Üldkogu hinnangul ei muuda see aga ESML artikli 4 lõiget 4 eesmärgi saavutamiseks ebasobivaks. Abinõu sobivus ei tähenda, et see peab tagama eesmärgi saavutamise igas olukorras. Abinõu on sobimatu siis, kui see üldse ei aita eesmärgi saavutamisele kaasa.

181. ESML artikli 4 lõikes 4 sätestatud abinõu vajalikkuse juures tuleb hinnata, kas valitud on olemasolevatest võimalustest parim – kas ei ole muud abinõu, mis aitab eesmärgi saavutamisele kaasa vähemalt samavõrd, piirates seejuures riivatud põhimõtteid vähem. See tähendab, et ESML artikli 4 lõike 4 põhiseaduspärasuse kontrollimisel hindab üldkogu, kas on olemas otsustusmehhanismi, mis võimaldaks hädaolukorras sama tõhusalt kõrvaldada ohu euroala majanduslikule ja finantsilisele jätkusuutlikkusele, kuid riivaks vähem Eesti põhiseadust. Õiguskantsler ei too taotluses välja ühtki alternatiivset abinõu, mis aitaks eesmärgi saavutamisele sama hästi kaasa, kuid riivaks põhiseaduslikke väärtusi vähem.

182. Üldkogu leiab, et ESML artikli 4 lõige 4 on eesmärgi saavutamiseks vajalik. Üldkogu hinnangul ei ole teist otsustusmehhanismi, mis tagaks sama tõhusalt euroala jätkusuutlikkuse seda ähvardava ohu tõrjumiseks, kuid riivaks vähem Eesti põhiseadust.

183. ESM-i sarnase rahvusvahelise organisatsiooni puhul saab otsuste tegemisel ette kujutada kolme võimalust: ühehäälnene, kvalifitseeritud häälteenamusega või lihthäälteenamusega otsustamine. Kõiki neid otsustamismehhanisme kasutatakse ka ESML-is.

184. Üldkogu hinnangul vähendaks kvalifitseeritud häälteenamuse määra (s.o 85%) tõstmine ESML artikli 4 lõikes 4 riivet Eesti jaoks üksnes juhul, kui see tõstetaks vähemalt üle 99,814%, kuna Eesti osalus ESM-is on 0,1860%. Sisuliselt väheneks Eesti jaoks riive intensiivsus üksnes juhul, kui ESML artikli 4 lõikes 4 oleks sätestatud ühehäälnene otsustamine. ESML artikli 4 lõikes 4 sätestatud hädaabimenetluses otsustamisel kvalifitseeritud häälteenamuse määra tõstmine sisuliselt ühehäälnese otsustamiseni ei aitaks sama hästi kaasa eesmärgi saavutamisele. Juhul kui ESML artikli 4 lõikes 4 oleks sätestatud lihthäälteenamusega otsustamine, oleks see eesmärgi saavutamiseks küll tõhusam, kuid Eesti põhiseaduse riive oleks veelgi intensiivsem.

185. Eeltoodu tõttu leiab üldkogu, et riive on eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik.

### C. ESML artikli 4 lõikest 4 tuleneva riive mõõdukus

186. Proportsionaalsuse kontrolli viimase astmena kontrollib üldkogu ESML artikli 4 lõikest 4 tuleneva Riigikogu finantspädevuse, samuti sellega seotud riigi finantssuveräänsuse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtte riive mõõdukust eesmärgi saavutamiseks.

187. Õiguskantsler oli seisukohal, et ESML artikli 4 lõikega 4 kaasnev parlamentaarse demokraatia ning parlamendireservatsiooni põhimõtete ja Riigikogu eelarvepädevuse riive on väga intensiivne. Õiguskantsleri arvates võetakse ESML-iga erakordselt suur varaline kohustus, mistõttu ei piisa parlamendireservatsiooni põhimõtte ning Riigikogu eelarvepädevuse põhimõtte järgimiseks üksnes sellest, et ESM-i asutamisleping PS § 121 punktist 4 lähtudes ratifitseerida. Õiguskantsleri hinnangul nõuab põhiseadus, et Riigikogul peab olema tegelik võimalus mõjutada Vabariigi Valitsuse kaudu finantsabi kokkuleppe tingimusi, et tagada ESML-iga võetavate kohustuste suurusele vastav parlamentaarne kontroll.

188. Üldkogu kaalub järgnevalt ühelt poolt põhiseaduse põhimõtetesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi kaalukust. Praeguses asjas asub ühel kaalukaasil ESML artikli 4 lõike 4 tõhus otsustamismenetlus, mis peab tagama ESML-i eesmärgina euroala, sh Eesti finantsstabiilsuse. Finantsstabiilsus on seotud kaalukate põhiseaduslike väärtustega. Teisel kaalukaasil on Eesti otsustusõiguse säilitamine oma avaliku raha üle. Üldkogu leiab, et Riigikogu finantspädevus ja Eesti finantsuveräänsus on põhiseaduse kaalukad põhimõtted – väärtused, mis on tihedalt seotud demokraatliku õigusriigi põhimõttega.

189. Üldkogu ei nõustu õiguskantsleriga selles, et ESML artikli 4 lõige 4 riivab põhiseaduse põhimõtteid väga intensiivselt. Üldkogu leiab, et ESML artikli 4 lõike 4 põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb eristada riivet, mis kaasneb varalise kohustuse võtmisega lepingu ratifitseerimisel, ja võimalikku riivet lepingu hilisemal täitmisel.

190. Kui Riigikogu otsustab ratifitseerida ESML-i, siis sellega Riigikogu otsustab Eesti riigile varalise kohustuse võtmise. Riigikogu finantspädevuse riive tuleneb ESML-ist tulenevate kohustuste hilisemast võimalikust realiseerumisest, kui Eesti peab maksma osa või ka kogu sissenõutava kapitali (kuni 1,1532 miljardit eurot) ESM-ile. Üldkogu arvates ei muuda lepingu ratifitseerimisel Riigikogu finantspädevuse riivet intensiivseks ainuüksi see, et tegemist on suure varalise kohustusega.

191. Järgnevalt hindab üldkogu lepingu täitmisega seotud asjaolusid ja sellega kaasneva riive intensiivsust. Kõigepealt käsitleb üldkogu ESML artikli 4 lõike 4 alusel hädaabimenetluses finantsabi andmisega seotud asjaolusid ja seejärel Eesti kohustuste täitmist sissenõutava kapitali võimalikul sissenõudmisel.

192. ESML artikli 4 lõike 4 alusel saab ESM hädaabimenetluse korras finantsabi anda, kui sellisel seisukohal on Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpank. See tähendab, et otsuse ettevalmistamisel osalevad Euroopa Komisjoni ja Euroopa Keskpanga käsutuses olevad põhjalike erialateadmistega isikud. Euroopa Keskpangas on üheks otsuste langetajaks ka Eesti Panga president.

193. Lisaks kehtib hädaabimenetluse puhul üldine lepingu nõue, et finantsabi antakse üksnes rangetel tingimustel. ESML artikli 13 lõikest 1 tulenevalt hindavad Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpank järgmist: 1) kas esineb oht kogu euroala või sellesse kuuluvate liikmesriikide finantsstabiilsusele; 2) kas valitsemissektori võlg on jätkusuutlik (koostöös IMF-iga); 3) ESM-i liikme tegelikku rahastamisvajadust. Kui nende asjaolude kindlakstegemise järel otsustatakse finantsabi anda, siis määrab Euroopa Komisjon koostöös Euroopa Keskpanga ja IMF-iga kindlaks finantsabi saamise tingimused (ESML artikli 13 lõige 3). Kuna finantsabi antakse osamaksete kaupa, siis võimaldab see välistada järgmise osamaksete tegemise, kui abisaaja keeldub kokku lepitud tingimusi täitmast. ESM peab kehtestama asjakohase hoiatussüsteemi, tagamaks, et abi saanu tasub ESM-ile õigel ajal mis tahes tagasimaksed (ESML artikli 13 lõige 6). Lisaks sellele kontrollib tingimuste täitmist Euroopa Komisjon koostöös Euroopa Keskpanga ja võimalusel ka IMF-iga (ESML artikli 13 lõige 7).

194. ESML-i preambuli punkti 5 alusel võivad finantsabi saajateks olla üksnes need ESM-i liikmed, kes on ratifitseerinud „Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu“

(SKJL) ja täidavad seda. SKJL-i kohaselt peab osalisriikide valitsemissektori eelarvepuudujääk olema üldjuhul alla 3% nende SKP-st turuhindades, valitsemissektori võlg ei tohi olla suurem kui 60% SKP-st turuhindades (SKJL-i preambuli neljas lõik ja SKJL artikkel 3).

195. Sõltumata sellest, kas hädaabimenetluses Eesti toetab või ei toeta finantsabi andmist, tuleb eeldada, et abisaaja täidab võetud kohustusi. Ei saa eeldada, et ESM annaks finantsabi riigile, kui otsustamise ajal oleks teada, et abisaaja ei kavatse oma kohustusi ESM-i vastu täita. Isegi juhul, kui Eestil oleks finantsabi andmisel vetoõigus, ei oleks Riigikogul teistest riikidest ja EL-i institutsioonidest paremaid võimalusi ette näha, kuidas abisaaja hakkab tulevikus käituma.

196. Üldkogu leiab, et Riigikogu saab vähendada enda finantspädevuse ja Eesti finantsstabiilsuse riive intensiivsust, mis tuleneb sissenõutava kapitali sissenõudmisest. Riigikogul on õigus võtta varalisi kohustusi, kuid ka õigus otsustada selle üle, kuidas ja milliste vahenditega võetud kohustust hiljem täidetakse. Põhiseadusega võib kooskõlas olla mitu erinevat kohustuste täitmise viisi. Kohtu ülesanne ei ole seadusandjale ette kirjutada, kuidas Riigikogu peaks riigile võetud varalisi kohustusi täitma. Kohtul ei ole alust eeldada, et seadusandja valib põhiseadusvastase käitumisvariandi. Seadusandja hilisemad valikud varaliste kohustuste täitmisel alluvad kohtulikule järelkontrollile.

197. Kohustuste täitmisest tuleneva riive intensiivsust suurendab see, et pole täpselt ette teada, kas, millal ja kui suures ulatuses ESM nõuab Eestilt sissenõutava kapitali sissemaksmist. Samas ei saa kapitali sissenõuet tulla Eestile täiesti ootamatult. ESM-i tegevust kontrollivad audiitorid, kes esitavad aastaaruande, mis tehakse kättesaadavaks ESM-i liikmete parlamentidele (ESML artiklid 28-29). Seetõttu on võimalik ette näha, kas ja millal ESM võib sattuda raskustesse ja Eesti peab hakkama oma kohustusi täitma. Lisaks sellele kaetakse ESM-i kahju esmalt ESM-i reservfondist ja seejärel ESM-i sissemaksitud kapitali arvel (ESML artikli 25 lõige 1). Kui sissemaksitud kapital on vähenenud, hakatakse selle taset taastama sissenõutava kapitali sissenõudmise abil. Kahjude katmise ja sissenõutava kapitali sissenõudmise vahele jääb seega ajavahemik. Üldkogu leiab, et ei ole tõenäoline, et ESM nõuab Eestilt korraga sisse kogu sissenõutava kapitali (1,1532 miljardit eurot).

198. Õiguskantsler mõõnis taotluses, et euroala ja selle liikmesriikide finantsstabiilsuse tagamine on oluline eesmärk. Üldkogu peab otsuse punktis 169 tuvastatud riive eesmärki – põhiseaduse preambulist ja §-st 14 tulenev kohustus tagada põhiõiguste ja -vabaduste kaitse – väga kaalukaks.

199. Põhiseaduse preambulist ja PS §-st 14 tuleneva põhiõiguste ja vabaduste kaitse tagamise kohustuse täitmiseks peab Eesti kindlustama stabiilse majandus- ja finantskeskkonna ning jätkusuutliku eelarvepoliitika. Nagu otsuse IV osas märgitud, on ESML artikli 4 lõike 4 tõhus otsustusprotsess suunatud euroala majandus- ja finantsstabiilsuse tagamisele. Kogu euroala rahanduses ja majanduses toimuv mõjutab otseselt Eestit kui euroala liiget. Eestis kehtiva vääringu stabiilsust saab tagada üksnes koostöös teiste euroala riikidega. ESM-iga liitudes suurenevad Eesti võimalused osaleda Eestis kasutuseloleva ühise vääringu usaldusvääruse tagamisel ja oma majanduse jätkusuutlikkuse kindlustamisel.

200. Jätkusuutliku eelarvepoliitika tagamiseks peab Eesti kindlustama end ka võimalike majanduslanguste vastu tulevikus. Kui Eesti majandus peaks tulevikus raskustesse sattuma, on ESM üks võimalus abi saamiseks (ESML artikkel 3 ja artikli 12 lõige 1). Rahvusvaheliste organisatsioonide finantsabi aitab majandusraskustes riigil toime tulla tuumikfunktsioonide täitmisega ning tagada põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.

201. Eesti huvisid edendatakse erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide ja teiste riikidega koostööd tehes. Nii viiakse ellu välis- ja julgeolekupoliitikat, mis on lõppastmes suunatud põhiseaduse preambulis sätestatud eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise tagamisele läbi aegade. Rahvusvaheline koostöö tagab selle, et Eestil oleks rahvusvahelises keskkonnas paremad võimalused kestma jääda ja oma eesmärged saavutada.

202. Eeltoodust lähtudes leiab üldkogu, et ESML artikli 4 lõige 4 riivab Riigikogu finantspädevust ja samuti sellega seotud suveräänsust ning demokraatliku õigusriigi põhimõtet, kuid riivet ei saa pidada intensiivseks. Riive intensiivsus sõltub ka sellest, kuidas Riigikogu korraldab ESML-ist tulenevate kohustuste täitmise tulevikus. Praeguseks ei ole Riigikogu neid valikuid teinud ning võimude lahususe põhimõttest lähtudes ei saa Riigikohus kohustuste täitmise põhiseaduspärasust etteulatavalt hinnata. Riivet õigustavad üldkogu hinnangul väga kaalukad põhiseaduslikud väärtused. Sellest tulenevalt asub üldkogu seisukohale, et ESML artikli 4 lõikest 4 tulenev riive ei ole eesmärgi suhtes ebalproportsionaalne.

203. Seetõttu leiab Riigikohtu üldkogu, et ESML artikli 4 lõige 4 ei ole põhiseadusega vastuolus ja jätab õiguskantsleri taotluse PSJKS § 15 lõike 1 punktile 6 tuginedes rahuldamata.

## VI. Kokkuvõtte üldkogu seisukohtadest

204. Üldkogu käsitles ESML-i ja Eestile sellest tulenevaid kohustusi. Üldkogu jõudis kõigepealt järeldusele, et aktsiate märkimise alusega on ESML-is kindlaks määratud liikmesriigi kohustuste ülempiir. Eesti kohustub märkima ESM-i lubatud aktsiakapitalist 0,1860% ja Eesti osaluse suurus on 1,302 miljardit eurot. Lepingus on kindlaks määratud, millal ja kuidas tuleb sisse maksta sissemakstav kapital – Eesti puhul 148,8 miljonit eurot viie aasta jooksul. Lepingus on kokku lepitud tingimused, kuidas saab ESM nõuda liikmesriigilt sisse sissenõutava kapitali, mis on Eesti puhul 1,1532 miljardit eurot.

205. Üldkogu leidis, et õiguskantsleri taotlus on lubatav. ESML on välisleping, mida õiguskantsler on pädev vaidlustama tulenevalt PS § 123 lõikest 1 ja PSJKS § 6 lõike 1 punktist 4. Üldkogu oli seisukohal, et ESML ei kuulu Euroopa Liidu esmase ega teise õiguse hulka. Õiguskantsler ei vaidlusta taotluses kogu ESML-i põhiseaduspärasust, vaid üksnes ESML artikli 4 lõike 4 põhiseaduspärasust. Seetõttu on üldkogu kohtuasjas pädev kontrollima ainult seda sätet.

206. Üldkogu leidis, et ESML artikli 4 lõige 4 riivab Riigikogu finantspädevust, mis on sätestatud PS § 65 punktis 6 koostoimes PS § 115 lõikega 1 ning PS § 65 punktis 10 koostoimes PS § 121 punktiga 4 ja on seotud demokraatliku õigusriigi põhimõttega. Ratifitseerides ESML-i, teostab Riigikogu oma finantspädevusest tulenevat õigust ja võtab Eestile varalisi kohustusi. Sellega kitseneb Riigikogu võimalus teha poliitilisi valikuid, sest juba tehtud valikud on vähendanud riigi varalisi ressursse. Ühtlasi riivab see põhiseaduse preambulist ja §-st 1 tulenevat Eesti riigi finantssuveräänsust, kuna sellega piiratakse kaudselt rahva otsustusõigust. ESML artikli 4 lõige 4 riivab Riigikogu finantspädevust, samuti sellega seotud riigi finantssuveräänsust ja demokraatliku õigusriigi põhimõtet võimaluse tõttu, et ESM-i nõudel tuleb tulevikus maksta sissenõutav kapital (kuni 1,1532 miljardit eurot).

207. Vaidlusaluse sätte põhiseaduspärasuse hindamiseks kaalus üldkogu põhimõtete riivet ja selle eesmärgi. Üldkogu hinnangul on ESML artikli 4 lõike 4 eesmärgiks tagada hädaolukorras ESM-ile otsustusmehhanismi tõhusus, et kõrvaldada oht euroala majanduslikule ja finantsilisele jätkusuutlikkusele. Üldkogu leidis, et see eesmärk on PS § 65 punktist 6 koostoimes PS § 115 lõikega 1 ning PS § 65 punktist 10 koostoimes PS § 121 punktiga 4 tuleneva Riigikogu finantspädevuse ja PS §-st 10 tuleneva demokraatliku õigusriigi põhimõtte ning PS §-st 1 tuleneva suveräänsuse põhimõtte riivamiseks legitiimne.

208. ESML artikli 4 lõike 4 eesmärk on seotud ESML-i eesmärgiga tagada euroala finantsstabiilsus. Euroala riikide finantsiline ja sellega tihedalt seotud majanduslik ebastabiilsus ohustab ka Eesti riigi finantsilist ja majanduslikku stabiilsust, sest Eesti on osa euroalast. Majanduslik ja finantsiline stabiilsus on vajalik selleks, et Eesti riik saaks täita oma põhiseadusest tulenevaid kohustusi. Seega õigustavad ESML artikli 4 lõikest 4 tulenevat riivet kaalukad põhiseaduslikud väärtused – põhiseaduse preambulist ja §-st 14 tulenev vajadus tagada põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.

209. Üldkogu hindas ESML artikli 4 lõikest 4 tuleneva riive põhiseaduspärasust proportsionaalsuse kontrolliga ja leidis, et ESML artikli 4 lõikes 4 on sätestatud eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas abinõu. Mõõdukuse kaalumisel pidas üldkogu vajalikuks eristada ESML-i ratifitseerimisel tekkivat riivet ning riivet, mis võib tekkida hiljem lepingu täitmisel, kui ESM-i nõudel tuleb sissenõutava kapitali eest tasuda. Üldkogu leidis, et ratifitseerimisel tekkiv riive ei ole eriti intensiivne, samas on riive kantud kaalukatest põhiseaduslikest väärtustest – vajadusest tagada põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Lähtuvalt sellest asus üldkogu seisukohale, et ESML artikli 4 lõige 4 küll riivab Riigikogu finantspädevust ja seeläbi ka riigi finantssuveräänsuse ning demokraatliku õigusriigi põhimõtet, kuid riivet õigustavad eesmärgid on piisavalt kaalukad.

210. Eeltoodust lähtudes leidis üldkogu, et ESML artikli 4 lõige 4 ei ole põhiseadusega vastuolus, ja jättis õiguskantsleri taotluse rahuldamata.

## VII. ESML-i ratifitseerimisest

211. Üldkogu märgib lisaks, et ka ratifitseeritud välislepingu täitmine peab olema põhiseadusega kooskõlas. Lepingu põhiseaduspärase täitmise eelduseks on lepingu täitmist reguleerivate riigisiseste sätete põhiseaduspärasus.

212. Välislepingu ratifitseerimine võib tingida vajaduse muuta teisi seadusi, mis on seotud välislepingu täitmisega. Seepärast võib olla vaja lisaks välislepingu ratifitseerimise seadusele vastu võtta eraldi seadus, mis reguleerib välislepingu täitmist või muudab lepingu täitmisega seotud olemasolevaid regulatsioone. Üldkogu hinnangul ei ole iseenesest välistatud, et ratifitseerimisseadusega muudetakse välislepingu täitmisega seotud seadusi. Samuti on võimalik, et ratifitseerimisseadusega formaalselt ei muudeta lepingu täitmisega seotud seaduse norme, vaid viidatakse vastava seaduse sätetele. Tuleb aga arvestada, et sellisel juhul võib ratifitseerimise seadus viitenormide tõttu muuta teist seadust nii, et kujuneb uus õiguslik regulatsioon, mida kohaldatakse välislepinguga seotud valdkonnas.

213. Ratifitseerimisseaduse menetlemisel tuleks järgida menetluskorda, mis on ette nähtud selle seaduse menetlemiseks, mida ratifitseerimise seadusega muudetakse või millele ratifitseerimise seadusega tehakse õiguslikku regulatsiooni muutev viide. ESML artikli 4 lõike 4 täitmine võib seostuda näiteks riigieelarve seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seadusega (RKKTS).

214. Põhiseadus ei kirjuta ette, mitmel lugemisel tuleb arutada seaduseelnõu. PS § 104 lõikes 1 sätestatakse, et seaduste vastuvõtmise korra näeb ette Riigikogu kodukorra seadus. Tulenevalt RKKTS § 111 lõikest 2 arutatakse seaduseelnõu tavamenetluses kolmel lugemisel. RKKTS § 115 alusel arutatakse välislepingut puudutavat seaduseelnõu kahel lugemisel, kui juhtivkomisjon ei tee ettepanekut korraldada ka kolmas lugemine. Üldkogu arvab, et juhul, kui ratifitseerimisseadusega muudetakse teisi seadusi või tehakse teistele seadustele nende normistikku muutev viide, siis tuleks ratifitseerimisseaduse eelnõu arutada kolmel lugemisel. Üldkogu peab küsitavaks, kas PS § 104 lõikega 1 ja RKKTS § 111 lõikega 2 oleks kooskõlas see, kui teiste seaduste reguleerimisalasse kuuluvaid õigusnorme sisaldava või muutva ratifitseerimisseaduse eelnõu lõpphääletus toimuks teisel lugemisel. Kolmel lugemisel vastu võetava eelnõu puhul on Riigikogu liikmetel rohkem võimalusi kujundada enne lõpphääletust oma veendumust.

215. Vaidlusalune välisleping ei ole Euroopa Liidu õigusakt, kuid võib Riigikogu soovil olla käsitletav Euroopa Liidu asjana RKKTS § 18 lõike 3 ja § 152<sup>1</sup> lõike 2 mõttes. Seetõttu võivad ESML artikli 4 lõike 4 täitmisele laieneda RKKTS § 18 lõige 3 ja RKKTS-i peatükk 18<sup>1</sup> („Euroopa Liidu asjade menetlemise kord“). Selle tulemusena võib kujuneda olukord, kus Vabariigi Valitsuse tegevus ESML artikli 4 lõike 4 täitmisel on allutatud üksnes Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni kontrollile.

216. PS § 71 lõikest 1 tulenevalt on Riigikogu komisjon Riigikogu tööorgan. Põhiseadusega ei ole vastuolus, kui Riigikogu komisjon kontrollib Vabariigi Valitsuse tegevust mingis valdkonnas ja annab valitsusele selles valdkonnas siduvaid seisukohti. Põhiseadusega ei ole ka vastuolus, kui parlamendi komisjon võtab mingis küsimuses seisukoha Riigikogu nimel. Küsitavas kooskõlas põhiseadusega võib aga olla olukord, kus komisjon väljendab Riigikogu seisukohti, ilma et Riigikogul oleks õiguslik võimalus selles küsimuses seisukohta võtta. Põhiseaduse mõttes ei pruugi olla piisav, kui Riigikogu roll piirdub ainult informatsiooni saamisega. Riigikogu eelarvepädevust võib tugevalt riivata, kui ESML artikli 4 lõike 4 alusel finantsabi andmise üle hääletamiseks saab Eesti esindajale Riigikogu nimel siduva seisukoha anda üksnes Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon. Ehkki ESML artikli 4 lõike 4 alusel finantsabi andmine otsustatakse kvalifitseeritud häälteenamusega, võib Eesti esindajale antud seisukoha järgimisest siiski sõltuda see, kas Riigikogu peab pärast finantsabi andmise otsustamist ümber kujundama riigieelarve. Riigikogu seisukoht ei pruugi seisneda Vabariigi Valitsuse esindajale üksnes selle ette kirjutamises, kuidas hääletada. Riigikogu võib Vabariigi Valitsusele ette kirjutada ka näiteks seda, et tuleb astuda samme lepingupartnerite seisukohtade kujundamiseks.

### VIII. Eesti kuulumisest Euroopa Liitu

217. Üldkogu peab täiendavalt vajalikuks märkida põhiseaduse täiendamise seaduse ja Eesti Euroopa Liitu kuulumise kohta järgmist.

218. Euroopa Ülemkogu 25. märtsi 2011. a otsuse nr 2011/199 artikliga 1 otsustati muuta ELTL artiklit 136 ning lisada sellele järgmine lõige: „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.” Otsuse preambuli neljanda punkti kohaselt on stabiilsusmehhanism vajalik vahend selleks, et tegeleda juhtudega, mil esineb risk kogu euroala finantsstabiilsusele, ja stabiilsusmehhanism aitab säilitada liidu enda majanduslikku ja finantsstabiilsust.

219. ESML-i allkirjastasid euroala liikmesriigid. Sellega luuakse ESM kui organisatsioon, mille eesmärgiks on kõrvaldada oht euroala finantsstabiilsusele (ESML-i preambuli punkt 6). Sisuliselt aitab ESM tagada majandus- ja rahaliidu toimimist ning rahapoliitika jätkusuutlikkust ELL artikli 3 lõike 4 ning ELTL artikli 3 lõike 1 punkti c ja artikli 127 mõttes.

220. Kuigi ESML ei ole Euroopa Liidu esmane ega ka teisene õigus, ei ole välistatud, et see võidakse tulevikus integreerida Euroopa Liidu esmasesse või teisesesse õigusesse. Euroopa Parlament märkis 23. märtsi 2011. a resolutsioonis, et uurida tuleks kõiki võimalusi, kuidas ESM asetada täielikult liidu institutsioonilisse raamistikku ning kuidas kaasata sellesse liikmesriike, kelle rahaühik ei ole euro. Ka Euroopa Keskpang väljendas oma arvamuses lootust, et ESM ei jääks pelgalt valitsustevaheliseks mehhanismiks, vaid et sellest saaks liidu mehhanism. Seega soovitakse, et ESM-i asutamisega tekkivad õigussuhted kajastuksid Euroopa Liidu õiguses. Brüsseli ülemkogul 2. märtsil 2012 allkirjastatud majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingus on sõnaselgelt eesmärgiks seatud, et see välisleping saaks inkorporeeritud Euroopa Liidu õigusraamistikku.

221. Eeltoodu kinnitab üldkogu hinnangul seda, et ESML puudutab Euroopa Liidu õigust ja seeläbi ka Eesti liikmesust Euroopa Liidus. Sellest tulenevalt märgib üldkogu Eesti Euroopa Liitu kuulumise põhiseadusliku aluse kohta järgmist.

222. Eesti rahvas võttis 14. septembril 2003 rahvahääletusel vastu põhiseaduse täiendamise seaduse. PSTS § 1 kohaselt võib Eesti kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest. PSTS § 2 kohaselt kohaldatakse Eesti kuulumisel Euroopa Liitu Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Üldkogu hinnangul andis



Eesti rahvas 14. septembril 2003 toimunud rahvahääletusel nii vormilise kui ka sisulise nõusoleku selleks, et Eesti võib ühineda Euroopa Liiduga ja seeläbi omada Euroopa Liidu liikmesusest tulenevaid õigusi ja kohustusi.

223. Üldkogu on seisukohal, et PSTS § 1 tuleb käsitada nii volitusena ratifitseerida Euroopa Liiduga liitumisleping kui ka tulevikku suunatud volitusena, mis lubab Eestil kuuluda muutuvasse Euroopa Liitu. Seda tingimusel, et Euroopa Liidu aluslepingu muutmine või uus alusleping on põhiseadusega kooskõlas. Samas ei ole üldkogu hinnangul PSTS volituseks legitimeerida Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ega piiramatult delegeerida Eesti pädevust Euroopa Liidule. Seetõttu peab eeskätt Riigikogu iga Euroopa Liidu aluslepingu muutmisel, samuti uue aluslepingu sõlmimisel eraldi läbi arutama ja otsustama, kas Euroopa Liidu aluslepingu muudatus või uus alusleping toob kaasa sügavama Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ja sellest tuleneva Eesti pädevuste täiendava delegeerimise Euroopa Liidule, seega ka põhiseaduse põhimõtete ulatuslikuma riive. Kui selgub, et Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust. Neid nõudeid tuleb arvestada ka siis, kui ESML toob kaasa muudatusi ELTL-is ja ELL-is.



Märt Põk       Jüri Ilvest       Peeter Jerofejev       Henn Jõks 

Ott Järveaar       Erik Kergansberg       Hannes Kiris       Lea Kivi       Indrek Koolmeister 

Ants Kull       Villu Kõve       Lea Laarmaa       Jaak Luik       Priit Pikamäe 

Ivo Pilving       Jüri Pöld       Harri Salmann       Tambet Tampuu 

RIIGIKOHUS  
 Kantselari  
 KOOPIA ÕIGE  
 Piret Lehemets  
 Riigikohtu sekretär  
 "12." 07 ..... 2012...