

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Agnes Ploom

EUROOPA STABIILSUSMEHCHANISMI PARLAMENTAARNE
KONTROLL EESTIS

Lõputöö

Juhendaja: Kaarel Eller, BA

Kaasjuhendaja: Uno Silberg, dr (maj)

Tallinn 2013

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Finantskolledž	Kuu ja aasta: mai 2013
Töö pealkiri: Euroopa stabiilsusmehhanismi parlamentaarne kontroll Eestis	
Töö pealkiri võõrkeeles: <i>Parliamentary scrutiny of the European Stability Mechanism in Estonia</i>	
Töö autor: Agnes Ploom	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemiseks elektroonilises keskkonnas.
Allkiri:	
<p>Lühikokkuvõte:</p> <p>Lõputöö on kirjutatud Euroopa stabiilsusmehhanismi parlamentaarsest kontorolist Eestis. Töö on kirjutatud eesti keeles ja koosneb 40 leheküljest. Lõputöö koostamisel on kasutatud 30 allikat. Teema on aktuaalne, sest Riigikogu otsustab selle üle, kas Eesti esindaja ESM-is hääletab olulisimate otsuste poolt või vastu. Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamise lepingu (ESMAL) järgi saab finantsabi heaks kiita 85 % hääleteenamusega. Eesti osakaal on sellest 0,186 %, mis teeb Eesti hääle mõju finantsabi osutamisel olematuks.</p> <p>Lõputöö eesmärgiks on analüüsida parlamentaarset kontrolli kindlustamist ESM-i üle Eestis. Eesmärgi saavutamiseks on järgmised uurimisülesanded:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Anda ülevaade Euroopa stabiilsusmehhanismi mõistetest ja tähtsusest.2. Anda ülevaade parlamentaarset kontrolli mõistest ja tähtsusest.3. Anda ülevaade sätetest, mille kohaldamisest lähtudes tagada parlamentaarne kontroll.4. Analüüsida kohaldatavaid sätteid säilitamiseks parlamentaarset kontrolli Eestis. <p>Töös kasutatakse andmekogumismeetodit, täpsemalt kirjanduse ja õigusaktide analüüsi. Autor viib läbi Riigikogu rahanduskomisjoni liikmetega intervjuu, et anda praktiline ülevaade võimalikest probleemidest parlamentaarset kontrolli säilitamisega.</p> <p>Autor käsitles Riigikogu parlamentaarset kontrolli kindlustamist Eestis, mille tulemusel leidis, et Riigikogu parlamentaarset kontrolli kindlustamiseks, peab jääma viimase sõna õigus Riigikogule ja Eesti esindaja ametiõigusi tuleks reguleerida täpsemalt.</p>	
Võtmesõnad: ESM, parlamentaarne kontroll, Riigikogu, EL, sissenõutav/sissemakstav kapital, Eesti esindaja	
Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>ESM, parliamentary scrutiny, The Parliament of Estonia, EL, paid-in shares and callable shares, Estonians representative</i>	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor:	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja:	Allkiri:

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. EUROOPA STABIILSUSMEHCHANISM.....	6
1.1 Euroopa stabiilsusmehhanismi peamised mõisted ja tähtsus	6
1.2 Parlamentaarse kontrolli mõisted ja tähtsus	12
2. PARLAMENTAARNE KONTROLL	21
2.1 Parlamentaarse kontrolli näited.	21
2.2 Parlamentaarse kontrolli säilitamine Eestis.....	29
KOKKUVÕTE.....	34
SUMMARY	37
VIIDATUD ALLIKAD.....	38

SISSEJUHATUS

Euroopa stabiilsusmehhanismi näol on tegemist finantsstabiilust tagava institutsiooniga, mis loodi Euroopa Liidu liikmete poolt. Sellega võtsid liikmesriigid omale kohustuse hoida euroala finantsstabiilsust. Selleks antakse abivajavale liikmele rangetel tingimustel laenu, mille liikmesriik peab hiljem tagasi maksma. Riigikogu peab riigieelarve koostamisel arvestama edaspidiselt Euroopa stabiilsusmehhanismi kohustustega, et tagada riigieelarve jätkusuutlikkus.

Lõputöö teema valikul lähtus autor sellest, et Euroopa Liidus on moodustatud erinevaid abivahendeid finantsala ja euro tugevdamiseks. Euroopa stabiilsusmehhanism (edaspidi ESM) on üks Euroopa Liidu (edaspidi EL) meetmetest kindlustamiseks majanduslikku stabiilsust euroala riikides.

Teema on aktuaalne, sest Riigikogu otsustab selle üle, kas Eesti esindaja ESM-is hääletab olulisimate otsuste poolt või vastu. Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamise lepingu (ESMAL) järgi saab finantsabi heaks kiita 85 % hääleteenamusega. Eesti osakaal on sellest 0,186-%, mis teeb Eesti hääle mõju finantsabi osutamisel olematuks. Finantsabi osutamisel võib tekkida olukord, kus tuleb tasuda sissenõutav kapital. Sellest tulenevalt peab olema Riigikogul lisa ressursse, et seda nõuet täita. Vastasel juhul peaks Eesti riik ESM-i kohustuste tagamiseks võtma laenu.

Teema on uudne seetõttu, et parlamentaarset kontrolli pole lõputöö raames veel uuritud ja ESM ratifitseeriti Riigikogus 30.08.2012 ning Riigikogu suutlikkust tagada kontrolli ESM-ist tulenevate kohustuse üle pole varem uuritud.

Probleem puudutab parlamentaarse kontrolli tagamist Eestis, peale ESM-i aluslepingu ratifitseerimist Riigikogus 30.08.2012. ESMAL-i ratifitseerimisega võttis Eesti Vabariik omale suure finantsilise kohustuse, mis võib seada ohtu Riigikogu eelarvelise jätkusuutlikkuse.

Lõputöö eesmärgiks on analüüsida parlamentaarse kontrolli kindlustamist ESM-i üle Eestis. Eesmärgi saavutamiseks on järgmised uurimisülesanded:

1. Anda ülevaade Euroopa stabiilsusmehhanismi mõistetest ja tähtsusest.
2. Anda ülevaade parlamentaarse kontrolli mõistest ja tähtsusest.

3. Anda ülevaade sätetest, mille kohaldamisest lähtudes tagada parlamentaarne kontroll.
4. Analüüsida kohaldatavaid sätteid säilitamiseks parlamentaarset kontrolli Eestis.

Lõputöö koosneb kahest peatükist, mis omakorda jagunevad kahte alapeatükki. Esimene peatükk käsitleb ESM-i üldiseid põhimõtteid ja parlamentaarset kontrolli Eestis. Esimese peatüki esimeses alapeatükis annab autor ülevaate ESM-i põhimõistetest, seejuures Eesti pädevusest ESM-is. Esimese peatüki teises alapeatükis käsitleb autor Riigikogu parlamentaarset kontrolli pädevust ESM-is, seda läbi õiguskantsleri Riigikohtule esitatud taotlusest ja Riigikohtu üldkogu otsuse nr 3-4-1-6-12 parlamentaarsest kontrollist ja põhiseaduslikkusest.

Teises peatükis käsitletakse parlamentaarset kontrolli säilitamise võimalusi. Teise peatüki esimeses alapeatükis esitab autor intervjuu tulemused, stenogrammide ja Riigikohtunike eriarvamused üldkogu otsuses nr 3-4-1-6-12 kohta ilmnunud probleemidest ja näited teistest riikidest, kuidas säilitada parlamentaarne kontroll peale ESMAL-i ratifitseerimist ja milliseid probleeme ESM-i ratifitseerimisega leidsid riikide parlamendid. Autor on võrreldavateks riikideks valinud Saksamaa Liitvabariigi ja Soome Vabariigi. Saksamaa ja Soome on valitud põhjusel, et Saksamaa on vetoõigusega riik ESM-is ehk tal on kõige suurem osakaal ESM-i aktsiatest ja Soomel, sarnaselt Eestiga puudub ESM-is vetoõigus. Teise peatüki teises alapeatükis teeb autor järeldusi intervjuudest, stenogrammidest, Riigikohtunike eriarvamusest ning Saksamaa ja Soome parlamentaarset kontrolli näidetest, mis moel on võimalik Eestil paremini korraldada parlamentaarset kontrolli ESM-i üle.

Töös kasutatakse andmekogumismeetodit, täpsemalt kirjanduse ja õigusaktide analüüsi. Autor viib läbi Riigikogu rahanduskomisjoni liikmetega intervjuu, et anda praktiline ülevaade võimalikest probleemidest parlamentaarset kontrolli säilitamisega.

Lõputöös kasutatakse nii eesti kui ka inglise ja soome-keelset erialakirjandust, Eesti Vabariigi seadusi, Euroopa Liidu õigusakte ja teemaga seotud Eesti kui Euroopa Liidu Kohtu lahendeid kohtulahendeid.

1. EUROOPA STABIILSUSMEHCHANISM

1.1 Euroopa stabiilsusmehhanismi peamised mõisted ja tähtsus

Euroopa stabiilsusmehhanism loodi liikmesriikide poolt meetmeks, mis on mõeldud euroala stabiilsuse tagamiseks. ESM-iga liitumisel kohustub liige andma garantii, milleks on aktsiakapitali tasumine. Finantsabi osutamist otsustatakse koostöös Euroopa Komisjoniga, kellega koostöös koostatakse vastastikuse mõistmise memorandum, kuhu märgitakse stabiilsustoetuse tingimused ja suurus.

Lepingu-osalised on kohustatud tagama euroala stabiilsuse. Euroopa Ülemkogu leppis 17. detsembril 2010 kokku, et euroala liikmesriigid peaksid looma alalise stabiilsusmehhanismi. ESM hakkas täitma Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (EFSF) ja Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi (EFSM) ülesandeid, andes vajaduse korral euroala liikmesriikidele finantsabi.¹

Sellest tulenevalt otsustati luua alaline stabiilsusmehhanism ESM, mille peamiseks üleandeks on anda vajadusel euroala liikmesriikidele finantsabi.

ESM asutamisleping (edaspidi ESMAL) allkirjastati Brüsselis 2.veebruari 2012, kuid alles 30.augustil 2012 aastal võttis Riigikogu vastu ESM-i asutamislepingu ratifitseerimise seaduse. Seega Eesti Vabariigi suhtes jõustus leping 4.oktoober 2012. ESM on euroala liikmete projekt, millega püütakse kaitsta eurot ja finantsstabiilsust.²

Finantsabi osutamist peetakse oluliseks eelkõige seetõttu, kuna euroalariigid on omavahel tihedalt seotud ja kui ühel riikidest tekib majanduslikke probleeme, siis võib see mõjutada euro stabiilsust. See võib mõjutada omakorda teiste euroala riikide majanduslikku stabiilsust. Seetõttu peetaksegi ESM-i oluliseks.

Õiguskantsler esitas 12. märtsil 2012 Riigikohtule taotluse tunnistada ESMAL-i artikkel 4 lõige 4 põhiseadusega vastuolus olevaks. Õiguskantsler märkis oma taotluse lõigus 18, et ESMAL-i osalisriigid ei ole lepingus väljendanud tahet allutada ESMAL ühe või teise riigi õigusele ning selline tahe ei ole lepingust kaudselt tuletatav. Seega tuleb eeldada, et ESMAL-

¹ Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamisleping, 02.02.2012, jõustunud 04.10.2012 – RT II, 14.09.2012, artikkel 2.

² Marrandi, H., „Mis imeloom on ESM?“, Maksu Maksja, september 2012, lk 29-31, lk 29.

it reguleeritakse rahvusvahelise õigusega. Õiguskantsler pidas vajalikuks märkida, et ESMAL-i osalisriigid ise on väljendanud arvamust, et tegemist on rahvusvahelise lepinguga.³

Riigikohus nõustus kohtuotsuse punktis 109 õiguskantsleri väitega, et ESMAL on välisleping põhiseaduse § 123 lõike 1 tähenduses.⁴ Seega tuleb ESMAL-i tõlgendamisel lähtuda rahvusvahelise õiguse aspektidest.

Õiguskantsleri taotluse punktist 28 tulenevalt leidis õiguskantsler, et ESMAL-ist tulenevalt kaastakse Euroopa Komisjoni ja Euroopa Keskpanka abistava rollina ESM-i toimimisse. Näiteks võib tuua ESMAL-i artikli 4 lõike 4 või artikli 13, mille alusel otsustatakse stabiilsuse andmine ja selle kord. Õiguskantsler viitas ESMAL-i artiklile 37, et ESM liikmete või ESM-i ja tema liikme vahel tekkivad vaidlused lahendatakse viimasest astmes Euroopa Liidu Kohtus. Eelnevale vaatamata arvas õiguskantsler, et asjaolu, et ESM liikmed kasutavad ESMAL-is sätestatud ülesannete täitmisel Euroopa Liidu (edaspidi EL) institutsioonide abi, ei muuda ESMAL-it EL-i õigusaktiks.⁵

Seega, kuigi ESMAL-ist tulenevalt kaasatakse Euroopa Komisjoni ja Euroopa Keskpanka abistava rollina ESM-i toimingutesse, ei saa ESMAL-it pidada EL-i õiguseks, vaid rahvusvaheliseks lepinguks.

ESM-i juhtimisega tegelevad juhatajate ja direktorite nõukogu, kelle tööd esindab ESMAL-i alusel tegevdirektor. ESM-iga seonduvaid otsuseid võetakse vastu vastastikusel kokkuleppel, kvalifitseeritud või lihthäälteenamusega. Olenemata otsuste liigist peab hääletuse juures olema kohal vähemalt 2/3 hääleõiguslikest liikmetest. Vastastikuse kokkuleppel vastuvõetavate otsuse jaoks on vajalik ühehääline heakskiit. Juhul kui Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpank on seisukohal, et euroala majanduslik ja finantsiline jätkusuutlikkus võib olulisel määral ohustatud olla võetakse vastu finantsabi andmiseks vajalikud otsused kiirmenetluse korras. Sel juhul on otsuse vastuvõtmiseks vajalik 85 % häälteenamus juhatajate nõukogus.⁶

³ Õiguskantsleri taotlus nr 8 Riigikohtule 12.märts 2012, „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lg 4põhiseadusele vastavuse kohta“, <www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_tautlus_nr_8_riigikohtule_euroopa_stabiilsusmehhanismi_asutamislepingu_artikkel_4_lg_4.pdf>, punkt 18.

⁴ Riigikohtu üldkogu otsus Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu (ESML) artikli 4 lõige 4 kohta, põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 3-4-1-6-12, Riigikohus, 17.07.2012, Lõige 109.

⁵ Õiguskantsleri taotlus nr 8 Riigikohtule 12.märts 2012, „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lg 4põhiseadusele vastavuse kohta“, *supra nota* 3, lõik 28.

⁶ Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamisleping, 02.02.2012, jõustunud 04.10.2012 – RT II, 14.09.2012, artikkel 4 lõiked 1, 2, 3 ja 4.

ESMAL-is pole defineeritud mõistet „olulisel määral ohustatud“. Seetõttu on keeruline hinnata, kui suur peab olema oht euroala majanduslikule ja finantsilisele jätkusuutlikkusele, et finantsabi osutamist tuleks teha kiiremenetluse korras.

Kvalifitseeritud häälteenamus ja lihthäälteenamus erinevad selle poolest, et kvalifitseeritud häälteenamuse puhul on vaja 80 %-list hääleõiguslikest kohalviibivatest liikmetest. Seevastu kiirmenetluse korral on vajalik 85 %-line häälteenamus.⁷

Juhatajate nõukogu võtab kvalifitseeritud häälteenamuse korras vastu ESMAL-i artikli 5 lõikes 7 nimetatud otsuseid. Olulisemad neist on koostada vastavalt artiklile 44 uue liikme ESM-iga ühinemise tehnilised tingimused, mis tõttu tuleks muuta ESMAL-it ning koguda muid vahendeid vastavalt artiklile 24, võtta meetmeid ESM-i liikme võla kompenseerimiseks vastavalt artikli 25 lõigetele 2 ja 3, vaidluste lahendamise kohta vastavalt artikli 37 lõikele 2 ning muu vajalik otsus, mida ei ole lepinguga ette nähtud.

ESM-i aktsiakapital jaguneb sisse makstud ja sisse maksmata kapitaliks. Sisse makstud kapitali tasuvad liikmed ESM-iga liitudes 5 aasta jooksul. Sisse maksmata kapitali võib juhatajate nõukogu igal hetkel sisse nõuda ja kehtestada sisse maksmise tähtaja. Lihthäälteenamusega tehtud otsusega võib direktorite nõukogu sisse nõuda sisse maksmata kapitali, et taastada sisse makstud kapitali tase, kui see on kahju kandmise tõttu vähenenud alla 80 miljardi euro. Tegevdirektor esitab sisse maksmata kapitali sissenõudmise taotluse vältimaks ESM-i võlausaldajate suhtes võetud maksegraafikute järgsete või muude maksekohustuse täitmajätmist.⁸

Seega võidakse sisse maksmata kapitali sisse nõuda sisse makstud kapitali taseme taastamiseks või kui tekib oht, et võlausaldajate suhtes võetud maksegraafikud või muud maksekohustused jäävad täitmata.

ESM-i iga liikme hääleõigus, mida liikmesriigi poolt määratud esindaja kasutab juhatajate nõukogus või direktorite nõukogus, vastab ESM-i lubatud aktsiakapitalis liikmele eraldatud aktsiate arvule.⁹ Seega on Eesti esindaja hääleõiguse osatähtsus juhatajate nõukogus 0,186 %.

Juhatajate nõukogus on liikmesriikide rahandusministrid. Juhatajate nõukogu peamiseks ülesanneteks on kapitali sissenõudmine vastavalt artiklile 9 lõike 1 ning lubatud aktsiakapitali

⁷ *Ibid* artikkel 4 lõiked 4, 5, 6.

⁸ *Ibid*, artikkel 9 lõiked 1, 2 ja 3.

⁹ *Ibid*, artikkel 4 lõige 7.

muutmine ja ESM-i maksimaalse laenumahu korrigeerimine vastavalt artiklile 10 lõikele 1. Seevastu direktorite nõukogus on juhatajate nõukogu liikme poolt ametisse nimetatud liige, kel on kõrged teadmised majandus- ja rahandusalas. Direktorite nõukogul on õigus teha otsuseid kvalifitseeritud häälteenamusega vastavalt ESMAL-i artikli 6 lõike 5. Nende ülesandeks on jälgida, et ESM-i töö käib vastavalt ESM-i asutamislepingule ja muude õigusaktide alusel, mis on juhatajate nõukogu poolt vastu võetud. Tegevdirektor on nimetatud juhatajate nõukogu poolt väljavalitud kandidaatide hulgast, kes on ESM-i liikmesriigi kodanik, tal on asjakohased rahvusvahelised kogemused ning kõrgtasemeline majanduslik- ja rahvusvaheline kogemus.¹⁰

Seega reguleerivad ESM-i tööd juhatajate ja direktorite nõukogu ning tegevdirektor. Juhatajate ja direktorite nõukogu otsustavad finantsabi osutamise ja sissenõutava kapitali üle.

ESMAL-is on stabiilsustoetuse andmise kord sätestatud artiklis 13 lõikes 1. Vajaduse korral võib iga ESM-i liige esitada stabiilsustoetuse taotluse juhatajate nõukogu esimehele, kes peale taotluse saamist volitab Euroopa Komisjoni, kes töötab koos Euroopa Keskpangaga täitma järgmisi ülesandeid¹¹:

1. Hindama, kas on oht kogu euroala või sellesse kuuluvate liikmesriikide finantsstabiilsusele.
2. Hindama, kas valitsemissektori võlg on jätkusuutlik. Kui see on asjakohane ja vajalik, eeldatakse, et selline hinnang koostatakse koostöös IMFiga.
3. Hindama asjaomase ESM-i liikme tegelikku või potentsiaalset rahastamisvajadust.

Seega finantsabi vajalikkust peale stabiilsustoetuse taotluse esitamist hindab esmalt Euroopa Komisjon koostöös Euroopa Keskpangaga, vajadusel küsitakse valitsemissektori võla jätkusuutlikkuse hinnangut IMF-ilt ning hinnatakse seda, kui suur on ESM-i liikme tegelik või potentsiaalne rahastamisvajadus.

Vastastikuse mõistmise memorandumi sõlmimiseks peetakse läbirääkimisi ESM-i liikme ja Euroopa Komisjoni (koostöös Euroopa Keskpanga ja võimaluse korral IMF-iga) vahel. Vastavas memorandumis määratakse kindlaks finantsabiga seotud tingimused. Memorandum vastab asjaomase riigi puuduste tõsidusele. Sel ajal, kui Euroopa Komisjon koostöös Euroopa Keskpangaga koostavad vastastikuse mõistmise memorandumi, koostab tegevdirektor

¹⁰ *Ibid*, artikkel 5 lõiked 1, 6 ja 9; artikkel 6 lõiked 1, 5 ja 6; artikkel 7 lõiked 1 ja 4.

¹¹ *Ibid*, artikkel 13 lõige 1.

finantsabi andmise lepingu ettepaneku juhatajate nõukogule ülevaatamiseks ja vastuvõtmiseks.¹²

Seega vastastikuse mõistmise memorandumis sõlmimisel määratakse kindlaks finantsabiga seotud tingimused. Peale memorandumis koostamist antakse see ülevaatamiseks ja vastuvõtmiseks juhatajate nõukogule.

Juhul, kui juhatajate nõukogu kiidab finantsabi osutamise sel määral heaks, nii nagu on vastastikuse mõistmise memorandumis sätestatud, antakse memorandum allkirjastamiseks Euroopa Komisjonile. Komisjon kirjutab vastastikuse mõistmise memorandumile alla kui juhatajate nõukogu on memorandumile heaks kiitnud. Juhul kui memorandum saab kinnitatud nii juhatajate nõukogu, kui Euroopa Komisjoni poolt, kiidetakse finantsabi leping heaks juhatajate nõukogu poolt, kes määravad esimese väljamakse suuruse. Edaspidiselt tegeleb Euroopa Komisjon koostöös Euroopa Keskpangaga kontrollimise funktsioonidega, mis on seotud finantsabiga ja selle tingimuste täitmisega.

Sellest tulenevalt otsustab finantsabi osutamise juhatajate nõukogu, kes määravad ära esimese väljamakse suuruse. Vastastikuse mõistmise memorandumis sätestatud finantsabi võib olla erinev.

ESM saab anda stabiilsustoetust ennetava või sihtotstarbelise finantsabina ning laenuna. Stabiilsustoetuse korral on vajalik ESMAL-i artikli 13 lõike 5 alusel finantsabi lepingut, kuhu on sätestatud stabiilsustoetuse finantsaspektid ja vajadusel esimese osa väljamaksmise kord. ESM-i ennetava finantsabi korral antakse finantsabi ESMAL-i artikli 14 lõike 1 alusel tingimusliku krediitdiliini või täiendavate tingimustega seotud krediitdiliini vormis. Sel juhul määratakse ennetava finantsabiga seotud tingimused kindlaks vastastikuse mõistmise memorandumis. Sihtotstarbeline finantsabi on mõelnud ESMi liikme finantseerimisasutuse rekapitalizeerimiseks tulenevalt ESMAL-i artikli 15 lõike 1 alusel. Sihtotstarbelise finantsabi korral määratakse tingimused vastastikuse mõistmise memorandumis. ESMAL-i artikli 16 lõike 1 alusel võib juhatajate nõukogu anda kooskõlas artikliga 12 ESM-i liikmele finantsabi laenu vormis. Vastavalt ESMAL-i artikli 16 lõikele 3 määratakse ESM-i laenu finants- ja muud tingimused kindlaks finantsabi andmise lepingus.

Erinevalt ennetavast ja sihtotstarbelisest finantsabist ning ESM-i laenust, võib ESM osutada abi liikmesriigile kasutades esmas- või järelturu toetusvahendeid. ESMAL artikli 17 lõike 1

¹² *Ibid*, artikkel 13 lõige 3.

alusel võidakse osta esmasturul ESM-i liikme võlakirju. ESMAL artikli 18 lõike 1 alusel võib teha tehinguid järelturul ESM-i liikme võlakirjadega.

Selleks, et kindlustada ESM-i eesmärki võib ESMAL-i artikli 21 lg 1 alusel vajaduse korral võtta laenu kapitaliturgudelt pankadelt, finantsasutustelt või muudelt isikutelt või asutustelt. Laenu võtmise korra määrab tegevdirektor.

Juhul kui peaks ette tulema olukord, mil liige ei suuda tasuda finantsabist saadud rahalisi vahendeid, kaetakse kahju, tulenevalt ESMAL-i artikli 25 lg 1, kas reservfondist, sissemakstud kapitalist või lubatud sissemaksmata kapitalis asjakohasest osast, mis nõutakse liikmetelt sisse vastavalt artikli 9 lõikele 3. Kui üks liige ei suuda tasuda sissemaksmata kapitali, suureneb selle arvelt teiste liikmete sissemaksstav kapitali osa. Hiljem, kui see üks liige suudab tasuda oma osa, makstakse teistele liikmetele üleliigne kapitali osa tagasi.

Seega suureneb teiste liikmesriikide sissemaksstav kapitali osa juhul, kui ühel liikmesriikidest tekib raskusi sissemaksstava kapitali tasumisel, kuid seda seniks, kuni see üks liige suudab uuesti leida finantse sissemaksstava kapitali tasumiseks.

Iga liikmesriigil on kindel arv aktsiaid. Eestil on ESMAL-i alusel kokku 13 020 aktsiat, mille nimiväärtus on 1,302 miljardit eurot. Sellest 148,8 miljonit eurot makstakse viie aasta jooksul peale lepingu jõustumist. Esimene osamakse tuli teha 15 päeva jooksul peale lepinguga liitumist.¹³

Eesti Vabariigil on tasutud esimene sissemaks, mille väärtuseks on 30 miljonit eurot. Järgneva nelja aasta jooksul tuleb teha järgnevad sissemaksed. Liikmesriigil on õigus teha sissemaksed kiirendatud korras, kuid selleks peab olema nt Eestil Riigikogu heaks kiit.¹⁴

Kuigi liikmesriigil on õigus teha sissemaksed kiirendatud korras, siis peaks Riigikogu arvestama asjaoluga, et juhatajate nõukogu võib igal hetkel otsustada ESMAL artikli 9 lg 1 alusel sisse nõuda sissemaksmata kapitali, mille suurus Eesti Vabariigil on 1,1532 miljardit eurot. Selleks tuleb leida riigieelarvest finantse, et sissenõutava kapitali nõue tasuda.

ESMAL artikli 8 lõike 5 alusel määrab liikmesriigi aktsiakapitali suurus selle, kui suur on liikmesriigi vastutus ESM-i ees. Ometi välistab artikkel 8 lõige 3 selle, et liikmesriik

¹³ Euroopa stabiilsusmehhanismi austamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seadus, 30.08.2012, jõustunud 15.09.2012- RT II, 14.09.2012, 1, § 2.

¹⁴ 2012. aasta riigieelarve seadus, 07.12.2011, jõustunud 01.01.2012, RT I, 23.12.2011, 1, välismaiste osaluste soetamine.

koormaks, pandiks või muul moel võõrandaks oma aktsiakapitali aktsiaid. See on lubatud ainult juhul kui aktsiakapitali on vaja korrigeerida, seda artikli 11 alusel.

Seega piirdub liikmesriigi vastutus ESM-i ees tema aktsiakapitali suurusega. Aktsiakapitali suurust on võimalik muuta vaid ESMAL-i artikli 10 lõike 1 alusel.

Kokkuvõtvalt on ESM euroala liikmete projekt, millega püütakse kaitsta eurot ja finantsstabiilsust. ESM on oluline, kuna euroala riigid on omavahel tihedalt seotud ja kui ühel neist riikidest tekib majanduslikke probleeme, võib see seada ohtu teiste euroala riikide stabiilsuse. ESM ei kuulu EL-i õiguse alla, mistõttu ESM-i reguleerimisel rakendatakse rahvusvahelise õiguse põhimõtteid. Aktsiakapitali suurus, mis jaguneb sissemakstavaks ja sissenõutavaks, määrab ESM-i liikme vastutuse ESM-i ees. Finantsabi otsustamiseks koostab Euroopa Komisjon koos juhatajate nõukoguga vastastikuse mõistmise memorandumid, kus märgitakse finantsabi peamised tingimused ja esimese väljamakse suurus. ESM võib oma eesmärgi saavutamiseks võtta laenu.

1.2 Parlamentaarse kontrolli mõisted ja tähtsus

Riigikogu on rahva, kui kõrgeima riigivõimu kandja, poolt valitud, esindamaks nende huve ja õigusi. Riigikogule antud eelarve pädevuse alusel koostab Riigikogu iga aastaselt tulude ja kulude jaotamise ettepaneku. ESM-i sissenõutava kapitali kohustust tuleb edaspidi Riigikogul arvesse võtta, mille tõttu võib rahva huvide ja õiguste tagamine jääda teisejärguliseks.

Eesti Vabariigis on Riigikogu parlamentaarseks kontrolliks Riigikogu liikmete arupärimised, kirjalikud küsimused ning infotunnid. Riigikogu liikmel on õigus aru pärida peaministrilt, ministritelt, Eesti Panga esimehelt ja presidendilt, riigikontrolörielt või õiguskantslerilt nende pädevuses olevate õigusaktide täitmise osas.¹⁵

Seega on parlamentaarne kontroll Riigikogu võime kontrollida läbi seadusandliku võimu peaministri, ministrite, Eesti Panga esimehe ja presidendi ning riigikontrolöri või õiguskantsleri ametiülesannete täitmist.

¹⁵ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, 11.02.2003, jõustunud 17.03.2003 – RT I 2003, 24, 148 ... RT I 01.11.2012, peatükk 9.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 59 alusel kuulub seadusandlik võim Riigikogule. Kuid Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandes¹⁶ (edaspidi PSk) § 59 kommentaarist 2.4 tulenevalt on Eesti liitumisel EL-iga vähenenud Riigikogu võim seaduste vastuvõtmisel. Seda seetõttu, et EL-iga liitumisel tuleb lisaks siseriiklikele seaduste vastavusele arvestada EL-i õigusega.

PSk § 59 kommentaarist 4.1 tulenevalt on suur osa Riigikogu seadusandlikust pädevusest läinud EL-i tasandile, kus Eestit esindab täitevvõim. Kuna EL õigusaktid toovad olulised tagajärjed Eestile, siis peab Riigikogu olema suuteline Eesti huve esindama.

Selleks, et EL-i õigusega mitte vastuollu minna, täiendati põhiseadust Eesti Vabariigi Põhiseaduse täiendamise seadusega (edaspidi PSTS). PSTS-is on sätestatud EL-i õiguse ja Eesti Vabariigi põhiseaduse vaheline suhe, PSTS § 1 tulenevalt võib Eesti kuuluda EL-i lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest, kuid arvesse tuleb võtta PSTS § 2 tulevaid nõudeid, mille alusel Eesti kuulumisel EL-i kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulevaid õigusi ja kohustusi.

Seega kuigi suur osa Riigikogu seadusandlikust pädevusest on läinud EL-i tasandile, tuleb PSTS § 2 alusel Eesti kuulumisel EL-i kohaldada endiselt põhiseadust, kuid seejuures peab arvestama liitumislepingust tulenevate õiguste ja kohustustega.

Põhiseaduse (edaspidi PS) § 121 punkti 5 alusel ratifitseerib ja denonsseerib Riigikogu Eesti Vabariigi lepinguid, mille ratifitseerimine on nõutud. PS §-st 123 tulenevalt ei ratifitseeri Eesti Vabariik välislepinguid, mis on vastolus põhiseadusega.

Õiguskantsler Indrek Teder kasutas õigust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusest¹⁷ § 6 lõikest 1 punkt 4 tulenevalt esitada Riigikohtule taotlus tunnistada allkirjastatud välisleping või välislepingu säte põhiseadusega vastuolus olevaks

Õiguskantsleri 12. märtsi 2012 taotlusega nr 8 Riigikohtule soovis õiguskantsler teada saada, kas ESMAL-i artikkel 4 lõige 4 on põhiseadusega vastavuses. Õiguskantsler leidis, et ESMAL-i artikli 4 lõige 4 on vastuolus PS § 1 lõikega 1, § 10, § 65 lõikega 10 ja § 115. Samuti juhtis õiguskantsler oma taotluses tähelepanu ESMAL-i artikli 4 lõige 4 lause 1 ülesehitusele, kus rõhutatakse lauseosa „kui komisjon ja EKP on mõlemad seisukohal, et

¹⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne 2012, <<http://www.pohiseadus.ee/>> (02.04.2013).

¹⁷ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus, 13.03.2002, jõustunud 01.07.2002 – RT I 2002, 29, 174.

artiklites 13 kuni 18 määratletud finantsabi andmiseks või rakendamiseks vajaliku otsuse kiirkorras vastu võtmata jätmise ohustaks olulisel määral euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikust.“ Seda lauset ei ole kajastatud inglise, soome, saksa ja prantsuse-keelses tekstis selliselt, mis viitaks olulisele määrale.¹⁸

Seega on raske hinnata, millisel määral võib olla euroala majanduslik ja finantsiline jätkusuutlikus ohus, et tuleb kohaldada kiirkorras finantsabi osutamist.

Vabariigi Valitsus annab kord aastas Riigikogule ülevaate ESM-i antud stabiilsustoetustest ja osalemisest ESM-is. Riigikogu tuleb viivitamatult teavitada juhul kui mõni ESM-i liige on esitanud stabiilsustoetuseks taotluse või kui võetakse vastu hädaabi reservfondi lõpetamise otsus. Samuti tuleb teavitada Riigikogu kui mõni ESM-i liikmesriik lepingust tulenevaid kohustusi ei täida ja oluliselt suureneb lepinguga Eesti Vabariigile võetud sissenõutava kapitali maksmise kohustuse realiseerumise risk.¹⁹

Seega võib järeldada, et Riigikogu teavitatakse ESM-is toimuvatest tehingutest ja aruteludest viivitamatult. Riigikogu teavitamine on oluline eelkõige ESM-i liikmesriigi stabiilsustoetuse taotluse esitamisel.

ESMAL-i ratifitseerimise seaduse § 4 lõike 1 alusel esitab Vabariigi Valitsus Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 152¹ lõike 2 kohaselt Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonile seisukoha võtmiseks ESMAL-i artikli 13 lõikes 2 nimetatud finantsabi andmise otsuse kavandi. Eesti Vabariigi esindaja on kohustatud põhimõttelise finantsabiotsuse küsimuses hääletamisel komisjoni seisukohast kinni pidama. Samas ESMAL-i ratifitseerimisseaduse § 4 lõike 2 kohaselt ei võeta seisukoha avaldamisega Eestile varalisi kohustusi ega volitata sellega riigi esindajat määratlema rahalise kohustuse tingimusi.

Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon võib ESMAL-i ratifitseerimise seaduse § 4 lõike 3 alusel otsustada, et põhimõttelise finantsabiotsuse küsimuses hääletamisel osalemiseks ja hääletamiseks vajab Eesti esindaja Riigikogu eelnevat otsust.

Vastastikuse mõistmise memorandumi kavandi hääletamisel osalemiseks vajab Eesti esindaja Riigikogu eelnevat otsust vastavalt ESMAL-i ratifitseerimisseaduse § 5 lõikele 1. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võib Vabariigi Valitsus esitada memorandumi kavandi Riigikogu

¹⁸ Õiguskantsleri taotlus nr 8 Riigikohtule 12.märts 2012, „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lg 4põhiseadusele vastavuse kohta“, *supra nota* 3.

¹⁹ Euroopa stabiilsusmehhanismi austamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seadus, 30.08.2012, jõustunud 15.09.2012- RT II, § 8 lg 1 ja 2.

kodu- ja töökorra seaduse § 152¹ lõike 2 kohaselt Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonile juhul, kui kavandi avalikustamine võib tuua kaasa olukorra, kus avalikustamine võib muuta stabiilsustoetuse andmise eesmärki.

Juhul kui vastastikuse mõistmise memorandumisse viiakse sisse muudatusi, tuleb selle muutmise hääletamisel osalemiseks ja hääletamiseks Eesti esindajal saada Riigikogu eelnevat otsust, vastavalt ESMAL-i ratifitseerimisseaduse § 6 lõikele 1. Kuid sama paragrahvi lõike 2 alusel võib Vabariigi Valitsus esitada memorandumi muudatuste kavandi Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonile juhul, kui muudatuste kavandi avalikustamine võib ohustada ESM-i stabiilsustoetuse andmise eesmärki või memorandumi muudatused ei ole seotud stabiilsustoetuse mahu suurendamisega.

Seega peab Vabariigi Valitsus memorandumi menetlemise esitamist Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonile põhjendama, sh eelkõige seda, miks memorandumi avalikustamine võib muuta stabiilsustoetuse andmise eesmärki.

Kuigi memorandumit võidakse anda menetlemiseks Euroopa Liidu asjade komisjonile, tuleb Riigikogu ESM-iga seonduvatest muudatustest teavitada, kuna Riigikogul on ainuõigus otsustada kapitalimaksete suuruse muutmise üle ning selle üle, kas kiita heaks finantsabi osutamine ESM-i liikmele. Sissenõutava kapitali maksmise kohustuse realiseerumisel peab olema Riigikogu suureline leidma riigieelarvest vahendid tasumaks ESMAL-i kapitalinõuet.

Juridicas avaldatud „Demokraatia ja finantsstabiilsuse“ artiklis oldi seisukohal, et Riigikogule antud riigieelarve vastuvõtmise pädevus on parlamentaarse riigikorralduse üks keskseid elemente. Seda põhjusel, et riigieelarvega annab Riigikogu täidesaatvale võimule loa riigi raha kulutamiseks, kontrollides seeläbi valitsuse tegevust ja seades sellele piirid.²⁰

Seega on riigieelarve vastuvõtmisega Riigikogul võimalus anda luba riigi raha kulutamiseks, kontrollides seeläbi valitsuse tegevust ja seades nende kulutustele piirid.

Õiguskantsler märkis oma taotluse lõigus 19, et ESMAL-i sõlmimine loob Eestile õiguslikult siduvaid kohustusi. See tähendab, et Eesti võtab endale kohustuse osaleda ESM-i kui finantseerimisasutuse toimimises, sh kohustuse tagada ESM-ile piisava kapitali olemasolu.

²⁰Eller, K., „Demokraatia ja finantsstabiilsus“, XX *Juridica* (2012), nr 5, 319-330, lk 323.

Selleks kohustub Eesti märkima pöördumatult ja tingimusteta lubatud aktsiakapitali vastavalt ESMAL-i artiklis 8 lõikele 4.²¹

Seega on Eesti Vabariigil kohustus tagada sissemakstava kapitali tasumine viie aasta jooksul ja lisaks sellele sissemaksmata kapital, kui ESM seda sisse nõuab.

Õiguskantsleri taotluses nimetas õiguskantsler Eestile avalduvad ESM-iga seotud kohustused. Eesti aktsiakapitali suurus on umbes 8,5 % Eesti SKT-st, mis on liiga suur varaline kohustus, et seda ainult Riigikogus ratifitseerida. Seda põhjusel, et esiteks võivad ESM-i ees võetavad rahalised kohustused pärssida Riigikogu otsustusvõimalusi, teiseks kahanevad Riigikogu eelarve poliitilised valikuvõimalused.²²

Riigikogul on ESM-i liikmesriigi finantsabi taotlusega nõustumisel võimatu hinnata riske, samuti on keeruline hinnata tulevaste aastate tulusid ja reserve.

Õiguskantsler leidis oma taotluses, et ESMAL-ist ei tulene üheselt, mis tingimustel võib stabiilsustoetust anda. Abi taotlevale riigile kehtestatavad tingimused lepitakse kokku ESMAL-i artikli 13 lõikes 3 nimetatud vastastikuse mõistmise memorandumis. Riigikogul peab tulenevalt PS § 65 punktist 10 olema reaalne võimalus mõjutada Vabariigi Valitsuse kaudu finantsabi kokkuleppe tingimusi, et tagada ESMAL-iga võetavate kohustuste suurusele vastav parlamentaarne kontroll. See tähendab Riigikogu viimase sõna õigust, st võimalust takistada Eesti esindajaid andmast nõusolekut kokkulepetele, mis ei vasta Riigikogu seisukohtadele.²³

Juridicas avaldatud artiklis „Demokraatia ja finantsstabiilsus“²⁴ jäädi seisukohale, et kui Riigikogu asub seisukohale, et ESM-i finantsabi andmise tingimused ei ole vastuvõetavad, on sellest lähtudes Eesti esindaja vastuhäälel pea olematu mõju finantsabi andmise otsustamisele kiirmenetluses. Seda ka põhjusel, et Eesti esindaja hääle osakaal on vetoõiguslike riikidega võrreldes pea olematu.

Seega isegi siis, kui Riigikogu on finantsabi osutamisel määratud tingimuste poolt või nende vastu on Eesti esindaja hääle osakaal finantsabi andmise osutamisel kiirmenetluses olematu.

²¹ Õiguskantsleri taotlus nr 8 Riigikohtule 12.märts 2012, „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lg 4põhiseadusele vastavuse kohta“, *supra nota* 3., punkt 19.

²² *Ibid*, punkt 80, 84, 85 ja 86.

²³ Õiguskantsleri taotlus nr 8 Riigikohtule 12.märts 2012, „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lg 4põhiseadusele vastavuse kohta“, *supra nota* 3, punkt 82 ja 83.

²⁴ Eller, K., „Demokraatia ja finantsstabiilsus“, *XX Juridica* (2012), nr 5, 319-330, lk 325-326.

PS § 65 lg 10 tulenevalt otsustab Riigikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenude tegemise ja muude varaliste kohustuste võtmise. Õiguskantsler on oma taotluse²⁵ punktis 76 märkinud, et PS ei määratle arvuliselt võetavate kohustuste piirmäära. Ometi oleks parlamentaarse demokraatiaga vastuolus see kui Riigikogu otsustab anda garantiisid või võtta muid rahalisi kohustusi, mis realiseerudes looksid olukorra, kus Riigikogu kaotaks võimaluse määrata tulevaste aastate eelarvekulusid. Mida suurema ja riskantsema garantii Riigikogu otsustab anda või muu tulevikus realiseeruva rahalise kohustuse võtta, seda suuremat rolli peab Riigikogu omama rahalise kohustuse tingimuste üle.

Õiguskantsler toob oma taotluse punktis 74 näite PS § 65 punkti 10 rakendusala kohta, milleks riigigarantii või – käendus s.t Eesti riigi võetud kohustust maksta tagasi teise isiku võlg, kui garantii saanud isik ei täida oma võlakohustust nõuetekohaselt.²⁶

Juridicas avaldatud artiklis „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 kooskõla Eesti põhiseadusega“ jäädi arvamusele, et ESMAL-i artikli 4 lõike 4 eelarvepädevuse andmisel Riigikogule saab lähtuda Saksa Liidukonstitutsioonikohtu arvamusest, mil määral on parlamendi otsustusvabadust riivatud. Selleks määrati viis kriteeriumi, milleks on sõltumatus tingimuslikest kohustustest, mille täitmine sõltub kolmandast osapooltest, kohustuse määratletus, ülevaatlikkus, tühistamatus ning riigieelarveliste kulutuste absoluutse piirmäära proportsionaalsus.²⁷

Seega võib lähtuda Saksmaa Liidukonstitutsioonikohtu poolt välja toodud parlamendi otsustusvabaduse riivamise kriteeriumitest Riigikogule antavatest eelarve pädevusest.

Riigikohus ei rahuldanud Õiguskantsleri taotlust. Riigikohtu üldkogu leidis oma 12. juuli 2012 otsuses 3-4-1-6-12, et kuigi ESMAL-i artikkel 4 lõige 4 riivab Riigikogu finantspädevust ei ole artikkel 4 lõige 4 PS-iga vastuolus. Kuigi artikkel 4 lõige 4 riivab Riigikogu finantspädevust ja samuti sellega seotud suveräänsust ning demokraatliku õigusriigi põhimõtet, ei saa riivet pidada intensiivseks. Riive intensiivsus sõltub sellest, kuidas Riigikogu korraldab ESMAL-ist tulenevate kohustuste täitmist tulevikus. Selleks hetkeks ei olnud Riigikogu neid valikuid teinud ning võimude lahususe põhimõttest lähtudes ei saa

²⁵ Õiguskantsleri taotlus nr 8 Riigikohtule 12.märts 2012, „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lg 4põhiseadusele vastavuse kohta“, *supra nota* 3.

²⁶ Õiguskantsleri taotlus nr 8 Riigikohtule 12.märts 2012, „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lg 4põhiseadusele vastavuse kohta“, *supra nota* 3, punkt 74.

²⁷ Pärnamägi, I., Inkinen, A., Lott, A., „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 kooskõla Eesti põhiseadusega“, *XX Juridica* (2012), nr 5, 331-342, lk 339.

Riigikohus kohustuste täitmise põhiseaduspärasust etteulatuvalt hinnata. Riivet õigustavad üldkogu hinnangul väga kaalukad põhiseaduslikud väärtused.²⁸

Üldkogu jäi seisukohale, et ESMALi artikli 4 lõige 4 riivab PS § 65 punktist 6 koostoimes PS § 115 lõikega 1 ja PS § 65 punktist 10 koostoimes PS § 121 punktiga 4 tulenevalt Riigikogu finantspädevusest. Riigikogu ei saa Eesti esindaja vahendusel täielikult kontrollida, kas ja kuidas ESMAL-i artikli 4 lõike 4 alusel kiirmenetluses finantsabi antakse.

Õiguskantsler leidis seevastu oma taotluse²⁹ punktis 110, et ESMAL-i artikliga 4 lõike 4 kaasnev kasu euroala finantsstabiilsuse seisukohalt ei kaalu üles parlamentaarse demokraatia ja parlamendireservatsiooni põhimõtte ning Riigikogu eelarvepädevuse riivet. Õiguskantsler lisas, et puudub kindlus selles, kas ESMAL-i artikli 4 lõike 4 finantsabi andmise otsustamise kiirus ja tõhusus on praktikas saavutatav.

Juridicas avaldatud artiklis „Demokraatia ja finantsstabiilsus“ jäädi seisukohale, et kiirmenetlusega kaasnevat põhiseaduslike põhimõtete riive intensiivsust vähendaks see, kui finantsabi liigid ja/või finantsabi maht, mille üle kiirmenetluses otsustada võib oleks piiratud. Seda põhjusel, et ei saa välistada olukorda, kus kiire ja konfidentsiaalne abi andmise otsustamine on kaalukam kui igakordsete abi andmise otsuste legitiimsuse tagamine avalikul debatil Riigikogus.³⁰

Seega võib järeldada, et välistamaks olukorda, kus Riigikogu võtaks endale suure eelarvelise vastutuse, jäädi Juridica artiklis „ESM asutamisleping: rahvusvaheline leping ja *malpropre* Euroopa Liidu õigus“ arvamusele, et artikli 4 lõike 4 puhul tuleks analüüsida seda, kus on see rahaline piir, millest alates Riigikogu ei tohiks riigigarantiisid anda või muid rahalisi kohustusi võtta.³¹

Seega võib öelda, et kuigi teinekord võib olla kiire ja konfidentsiaalne abi andmine on efektiivsem, kuid peaks see olema mahuliselt piiratud, Riigikogul peaks olema rahaline piir, millest alates enam ei tohiks Riigikogu riigigarantiisid anda või muid rahalisi kohustusi võtta.

²⁸²⁸ Riigikohtu üldkogu otsus Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu (ESML) artikli 4 lõige 4 kohta, põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 3-4-1-6-12, Riigikohus, 17.07.2012, Lõige 202.

²⁹ Õiguskantsleri taotlus nr 8 Riigikohtule 12.märts 2012, „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lg 4põhiseadusele vastavuse kohta“, *supra nota* 3, punkt 110.

³⁰ Eller, K., „Demokraatia ja finantsstabiilsus“, XX *Juridica* (2012), nr 5, 319-330, lk 328.

³¹ Ernits, M., Laurand, A., Saluste, M., „ESM asutamisleping: rahvusvaheline leping ja *malpropre* Euroopa Liidu õigus“, XX *Juridica* (2012), nr 5, 359-375, lk 371-372.

Juridicas avaldatud artiklis „ESM asutamislepingu põhiseaduslikkus kui demokraatliku protsessi defitsiidi küsimus“ jäädi arvamusele, et ESMAL-i artikli 4 lõike 4 riivet eelarvapädevusele on raske seada kahtluse alla, kuna ESM on riigisisesele fiskaalpoliitikale siduv ja omab pikaajalist mõju riigi eelarvele, mille eest § 115 lõike 1 alusel vastutab Riigikogu. ESM-iga kaasnevate kohustustega vähenevad Riigikogu eelarvepoliitilised valikud ja eelarvet tuleb planeerida viisil, mis võimaldaks täita ESM-i kohustusi. Kärpides Riigikogu pädevust eelarvepoliitika kujundamisel, saab mõjutatud rahva kui kõrgeima riigivõimu kandja õigus rääkida esindusdemokraatia kaudu kaasa riigiasjades.³²

Eelnevalt viidatud artiklis³³ lisati, et kui peaks tekkima sissenõutava kapitali maksmise olukord, sunnib see Riigikogu otsustatud riigieelarve kulutusi vähendama. Sel juhul on Riigikogu eelarvapädevusse sekkumine intensiivsem. Selle vältimiseks leidsid autorid, et tuleks juba eelnevalt garantiid sisaldava välislepingu allkirjastamist Riigikogul töötada välja lahendused võimaliku garantiikohustuse finantseerimiseks, seadmata seejuures ohtu riigi jätkusuutlikkust. Samuti ei saa välistada olukorda, kus Eesti Vabariigil võib tekkida raskusi isikutele põhiõiguste ja põhivabaduste tagamisel, mis sõltuvad riigieelarveliste vahendite eraldamisest.

Juridicas avaldatud artiklis „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 kooskõla Eesti põhiseadusega“ leiti, et ESMAL-i artikli 4 lõike 4 eesmärgiks on tagada riigile piisavate finantsvahendite olemasolu kriisimeetmete rahastamiseks olukorras, kus need on riigile ligipääsmatud või rasketel tingimustel kättesaadavad. ESMAL-i artiklit 4 lõiget 4 tuleb käsitleda kui riigi majandusliku jätkusuutlikust tagavat vajalikku meetet olukorras, kui muud vahendid kõnealuste eesmärkide saavutamiseks on ammendunud.³⁴

Seega võib järeldada, et finantsabi osutamist tuleb käsitleda kui riigi majanduslikku jätkusuutlikust tagavat meetet, mis muul juhul oleks riigile kättesaamatu või raskendatud.

Juridicas avaldatud artiklis „ESM asutamisleping: rahvusvaheline leping ja *malpropre* Euroopa Liidu õigus“ arvati, et Riigikogu eelarvapädevuse tagamisele oleks alternatiiviks see, kui Riigikogu võetud garantii või rahaline kohustus ei ületaks riigireserve. Autorite arvates on asjaolud selle poolt, kuna see välistaks olukorra, kus riigi võetud kohustus ületab reserve,

³² Ginter, C., Narits, R., „ESM asutamislepingu põhiseaduslikkus kui demokraatliku protsessi defitsiidi küsimus“, XX *Juridica* (2012), nr 5, 343-358, lk 335.

³³ *Ibid*, lk 357.

³⁴ Pärnamägi, I., Inkinen, A., Lott, A., „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 kooskõla Eesti põhiseadusega“, XX *Juridica* (2012), nr 5, 331-342, lk 338.

tuleb võtta kas laenu või kärpida kulusid. Nõrkuseks peeti aga riigireservi muutuvat väärtust.³⁵

Seega selleks, et Riigikogu eelarvapädevus oleks kindlustatud, peaks olema Eesti riigi antav garantii maht hinnatav summaliselt, et Riigikogu suudaks leida sissenõutava kapitali maksmise kohustuse avaldumisel ressursse selle tasumiseks.

Kokkuvõtvalt tagab Riigikogu parlamentaarset kontrolli läbi arupärimiste, kirjalike küsimuste esitamise ning infotundide. EL-is vastuvõetud õigusaktid toovad Eestile kaasa tagajärgi ning Riigikogu peab olema suuteline Eesti huve EL-is tagama. Vabariigi Valitsus teavitab Riigikogu ESM-is toimuvast kord aastas. Juhul kui ESM-i liikmetest on keegi esitanud finantsabi taotluse, tuleb koheselt teavitada Riigikogu. Riigikogu ei tohiks võtta rahalisi kohustusi või anda riigigarantiid, mis realiseerudes looksid olukorra, kus Riigikogu kaotaks võimaluse määrata tulevaste aastate eelarve kulusid. Selleks, et Riigikogu ei võtaks endale liialt suurt eelarvelist vastutust tuleks analüüsida rahalist piiri, millest alates Riigikogu ei tohiks riigi garantiisid anda või võtta muid rahalisi kohustusi. Riigikogu peaks endale välja töötama lahendusi, mille alusel garantii kohustust tasuda, seadmata ohtu riigieelarve jätkusuutlikkust.

³⁵ Ernits, M., Laurand, A., Saluste, M., „ESM asutamisleping: rahvusvaheline leping ja *malpropre* Euroopa Liidu õigus“, XX *Juridica* (2012), nr 5, 359-375, lk 371.

2. PARLAMENTAARNE KONTROLL

2.1 Parlamentaarse kontrolli näited.

Läbirääkimised ESM-i üle on toimunud kõigis EL-i liikmesriikides, kus on ühisrahana käibel euro.

Eesti Vabariigil on 13 020 aktsiat nimiväärtusega 1 302 000 000 eurot, seevastu Saksamaa Liitvabariigi aktsiate arv on 1 900 248 nimiväärtusega 190 024 800 000 eurot ja Soome Vabariigi (edaspidi Soome) aktsiate arv on 125 818 väärtusega 12 581 800 000 eurot.³⁶

Seega on Saksamaa üks vetoõiguslikest riikidest, kelle hääle osakaal võib mõjutada kiirmenetluse tulemust.

Saksamaa *Bunestag* ja *Bundestrat* kiitsid heaks ESMAL-i eelnõu 29. juunil 2012, seda 2/3 häälteenamusega.³⁷

Saksamaa konstitutsioonikohtu otsuses 12. september 2012 arutleti, kas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 136 muutmise on kooskõlas Saksamaa põhiseadusega. Saksamaa konstitutsioonikohus leidis, et ESM-i asutamislepingut võib lugeda põhiseadusega kooskõlas olevaks, kui on täidetud järgnevad tingimused.

Kohus leidis kohtuotsuse lõigus 116, et *Bundestag*-i avamusest tuleb lähtuda, kui tegu on rahaliste kohustuste suurenemisega, selleks on vaja eelnevalt parlamendi heakskiitu. Kohus otsustas, et eelarve tasakaalu eest vastutab *Bundestag*. Kohus leidis, et *Bundestag*-i eelarvega seotud otsuseid võib enim mõjutada artikli 13 lõiked 2, 3 ja 4, kuna nende sätete alusel võidakse otsustada anda stabiilsustoetust.

Saksamaa konstitutsioonikohus viitas kohtuotsuse lõigus 120, et küsimustes, mis puudutavad eelarve vastutust seoses ESM-iga võib föderaalvalitsus hääletada ettepanekutel läbi oma esindaja. Juhul kui parlament ei kiida heaks finantsabi ettepanekut peab Saksamaa esindaja olema ettepaneku vastu.

³⁶ Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamisleping, 02.02.2012, jõustunud 04.10.2012 – RT II, 14.09.2012, Lisa 2.

³⁷ *Federal Ministry of finance*, „*Bundestag and Bunestrat approve fiscal compact and ESM*“, <www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Fiscal_policy/Articles/2012-06-30-bundestag-and-bundesrat-approve-fiscal-compact-and-esm.html> (01.04.2013)

Seega peab Saksamaa esindaja lähtuma ainult parlamendi arvamusest, mis on seotud eelarvelise vastutusega.

Oluliseks peeti juhtida tähelepanu kohtuotsuse lõigus 138 asjaolule, et juhul kui *Buntestag* peab vajalikuks ESMAL-i artikli 18 alusel valituse järelturu võlakirju konfidentsiaalseks infoks nimetama, et stabiilsustoetuse edu kindlustada, peab Saksamaa valitsus põhjendama, miks on tegemist konfidentsiaalse infoga.

Kohus leidis, et Saksamaa esindajale ei kehti ESMAL-i artiklist 34 tulenev ametisaladuse kohustus *Bundestag*-i või selle komisjonide ees. Saksamaa valitsus annab esimesel võimalusel *Bundestag*-ile ja *Bundestrat*-ile aru ja vastab nende küsimustele, mis mõjutavad nende pädevust eelarve kujundamisel. Samuti on Saksamaa valitsus kohustatud arvesse võtma nende arvamused. Saksamaa valitsus peab edastama kõik ESM-iga seonduvad dokumendid *Bundestag*-ile, kes omakorda edastab need *Bundestrat*-ile.

Konstitutsioonikohus viitas sätetele, mis peavad ESM-i ratifitseerimisel jääma Saksamaa enda otsustada. Kohus pidas oluliseks järgmisi punkte:

1. ESMAL-i artikli 8 lõike 5 lauses 1 piirdub Saksamaa maksekohustus aktsiakapitali suurusega. Juhul kui tekib vajadus aktsiakapitali suurendamisel ei tohi seda teha ilma Saksamaa esindaja nõusolekuta.
2. ESMAL-i artikli 32 lõige 5, artikkel 34 ja artikli 35 lõige 1 ei tohi takistada info kättesaadavust *Bundestag*-ile ja *Bunestrat*-ile.

Saksamaa Konstitutsioonikohus otsustas peale eelnevate punktide arvestamist ESMAL-i kuulutada põhiseadusega kooskõlas olevaks ning nõustuda ESMAL-i ratifitseerimisega.

Erinevalt Saksamaast algasid Soomes ESMAL-i läbirääkimised varem. Soome Valitsuse eelnõu³⁸ alusel käisid 26. aprill 2012 põhjalikumad arutelud ESMAL-i põhiseaduslikkuse kohta.

Soome Valitsuse eelnõust selgub, et parlamendi mõjukuse tagamiseks on vaja kindlustada põhiseaduslike sätete realiseerumine ka peale ESMAL-i ratifitseerimist.

Põhiseaduskomisjon rõhutas parlamendi põhiseaduse³⁹ § 96 ja § 97 lõigete kohaste teavitamis- ja mõjukuse asjakohasele kaitsele. Komisjon leidis, et ESM-i otsused, näiteks

³⁸ *Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan vakausmekanismiin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuvien määräysten voimaansaattamisesta*, 27. 05.2012, <www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2012/20120034> (04.05.2013).

laenu andmine, on oma olemuselt ja majanduslike tagajärgedega nii suur otsus, et parlamendi juurdepääs teabele ja osalemine stabiilsusmehhanismiga tehtavate otsuste juures tuleb tagada. Selleks tuleb Soome esindajal teavitada ministrit osalemisest juhatajate koosolekul.

Põhiseadusekomisjoni arvates tuleb kindlaks määrata tegelik mõju Soomele. Seega tuleb hinnata, kas tegu on parlamendile kuuluva õigus- või finantsvõimega või kas on tegemist operatiivse otsusega, mis ei mõjuta Soome finantsolukorda.

Põhiseaduskomisjoni tähelepanu koondus peamiselt kiirmenetlust sätestavate artiklite ümber. Kvalifitseeritud häälteenamuse kasutusala tuleks piirata ainult ESM-i laenu- ja muude instrumentide kasutamise otsustamisega. Leiti, et kiirmenetluse korras tehtavad otsused ei tohiks kaudselt kaasa tuua liikmesriikide aktsiakapitali suurenemist. Põhiseaduskomisjoni arvates peaks kiirmenetlus olema tõeliselt erakorraline olukord, millest ei tohiks kujuneda peamine otsustamisprotsess.

Seega tuleks kasutada kiirmenetlust tõeliselt erakorralistes olukordades, mis võivad ohustada euro ja finantsala stabiilsust.

ESMAL-i artikli 4 lõike 4 kohaselt kasutatakse kiirmenetlust alles pärast seda, kui Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpank on märkinud, et kiirmenetlust kasutamata võib ESMAL-i artiklite 13-18 alusel finantsabi andmise või rakendamist puudutava otsuse tegemata jätmise ohustada euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikkust. Soome põhiseaduskomisjon leidis, et kiirmenetluse korras peaks jääma eelarveline vastutus parlamendile.

Seega peab parlament saama otsustada kiirmenetluse korras võetavate rahaliste kohustuste realiseerumise üle.

ESMAL-i artiklid 8-11, 23-25 ning 41 ja artikkel 42 käsitlevad ESM-i kapitali, selle maksmist, jaotamist, dividendipoliitikat, fonde ja kahjumi katmist need artiklid käsitlevad otseselt parlamendi eelarve pädevust. Sellest tulenevalt leidis Soome valitsus, et kapitalimaksete kohustus on otseselt seotud parlamendi pädevusega tulenevalt Soome põhiseaduse § 3 lõikes 1 ja 7. peatükis sätestatud eelarvevolitustega. Nõudmisel sisse makstava kapitali kohustuse täitmisel on omakorda põhiseaduse § 82 lõike 2 kohaselt vajalik parlamendi nõusolek laenumahu suurendamisel.

³⁹ *Suomen perustuslaki*, 11.6.1999/731, <<http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>> (07.04.2013)

Seega kõik artiklid, mis käsitlevad parlamendi eelarve pädevust, peaksid jääma Soome parlamendi otsustada, eelkõige laenumahu suurenemisel.

Sarnaselt Saksamaa konstitutsioonikohtule leidis Soome põhiseaduskomisjon, et ESMAL-i artiklis 34 sätestatud ametisaladuse hoidmise kohustust saab Soome põhiseaduse § 12 lõike 2 alusel võib kaalutletud põhjustel avalikustada ametlikud dokumendid, sest igatühel on õigus saada teavet ametlike dokumentide kohta, juhul kui need ei piira kellegi vabadust.

Soome põhiseaduskomisjon leidis, et ESMAL-i II lisa kohaselt Soome kapital ESM-ist on 12,58 miljardit eurot, mis on iseenesest väga suur summa, võrreldes näiteks riigi iga-aastase eelarvega. Sellest tulenevalt leidis põhiseaduskomisjon, et parlamendi eelarve piiramisel tuleks hinnata seda, millisel viisil mõjutab ESMAL-i kapitali suurus Riigikogu riskipositsioonide suurenemist ja kuidas hinnatakse garantii-või rahastamisotsuseid.

Võttes arvesse eelnevaid asjaolusid otsustas Soome põhiseaduskomisjon anda loa ESMAL ratifitseerida. Soome Riigikogu kiitis lepingu heaks 21. juuni 2012, ministrite nõukogu 28. juuni 2012. Kuid seda vaid juhul, kui ESMAL-i artikli 35 lõike 1 alusel juhatuse esimehe, liikmete ja asendusliikme õiguslik puutumatus ei piira Soome põhiseadusest tulevat ministrite vastutuse kohaldamist.⁴⁰

Riigikogu rahanduskomisjoni liige Mihhail Stalnuhhin ja anonüümseks jääda soovinud liige arvasid, et ESM Eestile eelkõige investeeringuks.

Rahanduskomisjoni liikme Mihhail Stalnuhhiniga läbiviidud intervjuus⁴¹ pidas ta ESM-i oluliseks just seetõttu, et ESM on üks meetmetest, mis eurosooni koos hoiab ning on mehhanismiks, mis on mõeldud tehtud vigade parandamiseks.

Rahanduskomisjoni anonüümseks jääda tahtnud liikmega läbiviidud intervjuus⁴², arvas isik, et ESM-is osalemine on Eesti jaoks tagatiseks, et raskustesse jäänud euroala riigid ei ohustaks Eesti stabiilsust.

⁴⁰ *Valtioneuvoston asetus Euroopan vakausmekanismin perustamisesta Belgian kuningaskunnan, ..., Suomen tasavallan välillä tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta sekä sopimuksen kainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta*, 04.10.2012

www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2012/20120075/20120075_1 (07.04.2013).

⁴¹ Stalnuhhin, M., intervjuu, autori valduses, (2013).

⁴² Anonüümne rahanduskomisjoni liige, autori valduses, (2013).

M. Stalnuhhin arvas, et ESM-iga võib Eestile kaasnev risk seisneda selles, et kui üks ESM-i liikmetest rikub reegleid, siis võib Eesti riigi garantii muutuda konkreetseks summaks, mis peab Eesti välja maksma riigituludest ja rahva kui kõrgeima riigivõimu kandja arvelt.

Riigikohtunikud esitasid Riigikohtu üldkogu otsusele 3-4-1-6-12 eriarvamused. Riigikohtunik Villu Kõve märkis oma eriarvamuses kohtuasja 3-4-1-6-12⁴³ kohta, et iga varalist kohustust sisaldava välislepingu ratifitseerimisel peaks olema teada, millises mahus see täpselt kohustusi sisaldab. Kui välislepingu ratifitseerimisega ei teki oht kohustuste või nendega kaasnevate tingimuste realiseerumisel võib hakata see mõjutama riigieelarvet selliselt, et ohtu satub Eesti kohustuste täitmine oma elanike ees ja seeläbi demokraatliku õigusriigi põhimõtte või kui võib tekkida oht riigi suveräänsuse säilimisele. Riigikohtunik Villu Kõve jäi samale arvamusele Riigikohtu üldkoguga kohtuasjas 3-4-1-6-12, kuna üldkogu enamuse arvates Eestile ESMAL-ist selliseid ohte ei tulene ning ta ei omanud piisavalt veendumust väitmaks vastupidist.⁴⁴

Seega ei tohiks välislepingust tulevad kohustused või nendega kaasnevad tingimused mõjutada riigieelarvet nii, et ohtu satuks Eesti kohustuste täitmine oma kodanike ees.

Riigikohtunik Jüri Ilvest märkis oma eriarvamuses kohtuasja 3-4-1-6-12 kohta, et ESM-i liikmed tunnistavad, et ESMAL ei ole EL-i õigus, vaid on rahvusvaheline leping, mida menetletakse rahvusvahelise õiguse alustel. Jüri Ilvest arvas, et miks peaksid EL-i liikmed omavahel sõlmima kokkuleppeid, mis ei ole reguleeritud EL-i õigusega. Ilvesti arvates tuleneb vastus õiguskantsleri poolt vaidlustatud sätetest, mida ei oleks võimalik EL-i õiguse raames kehtestada, sest seal kehtib konsensusliku otsustamise põhimõte. Sellest konsensusest jääb Eesti, nagu teised ESMAL-i väiksema hääleõigusega liikmed edaspidi ilma. Jüri Ilvesti arvates on ESMAL-i artikli 4 lõike 4 eesmärgiks on hälbida EL-i õiguse põhimõtetest ja usurpeerida rahvaste poolt liitu astumisel esinduskogudele antud volituste ulatust.⁴⁵

Seega kuigi Eestil on võrreldes teiste riikidega küllaltki väike hääleõigus, võib jääda Eesti oma arvamuse avaldamisel tahaplaanile.

⁴³ Riigikohtu üldkogu otsus Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu (ESML) artikli 4 lõike 4 kohta, põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 3-4-1-6-12, Riigikohus, 17.07.2012.

⁴⁴ Riigikohtunik Villu Kõve, eriarvamus üldkogu otsusele 3-4-1-6-12, 12.07.2012 <www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222548594> (04.05.2013).

⁴⁵ Riigikohtunik Jüri Ilvest, eriarvamus kohtuasjas nr. 3-4-1-6-12, 12.07.2012, <www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222548595>, (04.05.2013).

Riigikohtunike Henn Jõksi, Ott Järvesaare, Eerik Kergandbergi, Lea Kivi, Ants Kulli ja Lea Laarmaa eriarvamus Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsuse kohta kohtuasjas nr 3-4-1-6-12. Riigikohtunikud leidsid, et üldkogu järeldus on põhjendamatu kuna ESMAL on hädavajalik tagamaks euroala ja Eesti majanduslik ja finantsiline stabiilsus ning selle kaudu ka põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Riigikohtunike arvates oleks sellesisuline seisukoht vajanud tuginemist majandusteaduslikule analüüsile.⁴⁶

Riigikohtunikud leidsid, et ESM-ist tulenevate rahaliste kohustuste täitmine vähendab riigieelarveliste vahendite eraldamist Eesti institutsioonidele, kelle ülesandeks on tagada põhiõiguste kaitset. ESMAL-i rakendamine kahjustab PS § 10 ja § 28 tulenevat sotsiaalriigi põhimõtet, sest ESM-i aktsiakapitali sissemaksete tegemine vähendab riigieelarvelisi vahendeid. Riigikohtunikud lisasid, et raskemaks võib muutuda riigieelarve tasakaalus hoidmine.⁴⁷

Seega tuleks leida meetodeid, kuidas tagada aktsiakapitali sissemaksete tegemisel riigieelarvelisi vahendeid nii, et need ei vähendaks põhiõiguste tagamist.

Riigikohtunike arvates on ESMAL-iga liitumine on oluline rahvusvahelises koostöös, kuid otsuses ESMAL-iga liituda puudus analüüs, kas ESM-ist kõrvalejäämisega kaasneksid Eestile tõsisemad tagasilöögid rahvusvahelises koostöös. Riigikohtunike arvates euroala stabiilsuse tagamine, tuginedes sellele, et Eesti võib tulevikus samuti ESM-ist abi vajada ei ole põhjenduseks. Kuna ainult Eesti majanduse olukord ei kujuta nende hinnangul ohtu euroalale.⁴⁸

Seega teadmata tagajärgi, mis võivad kaasneda Eesti kõrvalejäämisega rahvusvahelises koostöös ei saa hinnata, kas ESM-ist on Eestile rohkem kasu või kahju.

Riigikohtunik Tambet Tampuu leidis oma eriarvamusel Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsuse kohta kohtuasjas nr 3-4-1-6-12, et kohtuasja peamiseks probleemiks oli, kas Riigikogu võib loovutada ESM-ile osa oma eelarvepädevusest. Tampuu leidis, et üldkogu leidis põhjendatult ESMAL-i artikli 4 lõike 4 riivet PS § 1 sätestatud Eesti suveräänsuse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Seevastu Tampuu arvates on nende põhimõtete näol tegemist PS aluspõhimõtetega. Sellest tulenevalt ei vähenda ESMAL-i artikli 4 lõikega 4

⁴⁶ Riigikohtunike Henn Jõksi, Ott Järvesaare, Eerik Kergandbergi, Lea Kivi, Ants Kulli ja Lea Laarmaa, eriarvamus Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsuse kohta kohtuasjas nr 3-4-1-6-12, 12.07.2012, <www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222548596>, (04.05.2013).

⁴⁷ *Ibid*, punkt 11.

⁴⁸ *Ibid*, punkt 12.

kaasnev Riigikogu eelarvapädevuse loovutamine mitte ainult Eesti suveräänsust, vaid on ka ebademokraatlik, sest rahvas on Riigikogu valimistega volitanud Riigikogu koosseisu liikmeid langetama ise riigieelarvesse puutuvaid otsuseid PS § 65 punkti 6 ja § 115 lõike 1 järgi.⁴⁹

Tambet Tampuu märkis oma eriarvamuses et üldkogu on ESMAL-it tõlgendanud kui tavalist välislepingut, pööramata tähelepanu asjaolule, et ESMAL-i artikli 4 lõigega 4 kaasneb olukord, kus väheneb rahva võimalus Riigikogu valimiste kaudu otsustada, kuidas riigieelarvelisi vahendeid kasutada. Tampuu lisas, et iga-aastase riigieelarve vastuvõtmisega teostab Riigikogu rahva nimel riigi eelarvapädevust. Seega ei saa rahvas Riigikogu järgmistel valimistel otsustada ESMAL-i artikli 4 lõikest 4 lähtuvalt eelarve kulusid puudutavates küsimustes. Tampuu leidis, et Eesti rahvas ei loovutanud rahvahääletusega Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadust vastu võttes EL-ile Riigikogu eelarvapädevust.⁵⁰

Riigikohtunik Jaak Luige leidis oma eriarvamuses Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsuses 3-4-1-6-12 kohta, et ESMAL artikli 8 lõike 4 kohaselt kohustuvad ESM-i liikmed märkima aktsiakapitali pöördumatult ja tingimusteta. ESMAL artikli 4 lõike 4 alusel võib hädaabi andmine kaasa tuua sissenõutava kapitali nõude. Luige arvates ei võimalda ESMAL artikkel 4 lõige 4 Riigikogul mõjutada ESM-i otsuste langetamist kiirmenetluses. Seda saavad teha kiirmenetluses vetoõigust omavad riigid nagu näiteks Saksamaa, Prantsusmaa ja Itaalia.⁵¹

Seega jääks Eesti esindaja osakaal vetoõigust omavate riikide esindajate varju.

Luige arvates on ESMAL-iga seotud olulised finantsotsused teinud parlamendi asemel valitsus, mistõttu ESMAL-ist tulenevalt ei saa Riigikogu muudatusi teha. Luige arvates on nendeks ESM-i sissemakstava ja sissenõutava kapitali Eesti osa suurus ja kohustuse arvestamise meetoodika, hädaabimenetluse reeglid ja finantsabi andmise tingimused. Luige arvates puudub ESMAL-i täitmisel Riigikogul pädevus sissenõutud kapitali osa suuruses kujundada abi andmise tingimusi, ning hinnata seda, kas abi on antud rangetel tingimustel ja kas see on suunatud tulemuslikkusele. Luige lisas, et parlament peab vastutama rahva ees riigi

⁴⁹ Riigikohtunik Tambet Tampuu, eriarvamus Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsuse kohta kohtuasjas nr 3-4-1-6-12, 12.07.2012, <www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222548597>, (04.05.2013).

⁵⁰ *Ibid*, punkt 2.

⁵¹ Riigikohtunik Jaak Luik, eriarvamus Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsuse 3-4-1-6-12 kohta, 12.07.2012, <www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222548598>, (04.05.2013), punkt 10.

kulude ja tulude ning nende tasakaalu eest. Riigikogu on pigem jäänud ESMAL-i täitmise tagamise rolli kui kontrollija rolli.⁵²

Riigikogu 8. augusti 2012 aasta XII stenogrammi kohaselt leidsid Riigikogu liikmed järgnevaid probleeme, mis kaasnevad ESMAL-i ratifitseerimisega.⁵³

Jürgen Ligi arvas, et eelarvet ei saa koostata kunagi lõplikult. Ligi arvates on eelarve koostamiseks loodud Rahandusministeerium, kust riigieelarve eelnõu peab tulema maksimaalses summas. Ligi lisas, et eelarve eelnõus on olemas kassa laenulimiit, mille alusel saab aasta keskel laenu juurde võtta, kui maksutulu ei laeku nii kiiresti kui väljamaksed. Vajadusel kasutatakse riigi reserve või võetakse laenu.⁵⁴

Seega võib eeldada, et juhul kui tekib sissenõutava kapitali nõue, saab seda kohustust täita riigireservidest või võttes laenu, juhul kui riigieelarves pole eraldatud summat ESM-i kohustusteks või nende realiseerumiseks.

Eesti Keskerakonna fraktsiooniliige Marika Tuus-Laul leidis, et ESM-iga seotud isikud, alates juhatajate nõukogust kuni asendusliikmeteni välja, on oma töös puutumatud. Neid ei saa vastutusele võtta, nad on justkui väljaspool õigusruumi ja nende tegevus on salastatud. Tuus-Lauli arvates on keeruline kontrollida ja vajadusel vastutusele võtta ESM-i esindajat.

Seega tuleks leida, mingi meede, mille alusel kontrollida, kas Eesti riigi esindaja lähtub talle määratud töö ülesannetest. Juhul kui esindaja eksib pole selleks välja töötatud karistusmeetmeid, mida saaks sel puhul rakendada.

Isamaa ja Res Publica fraktsiooniliikme Sven Sesteri arvates ESMAL-i ratifitseerimise ja rakendamise seaduse eelnõu sätestab, et kõik olulisemad otsused langetab Riigikogu täiskogu ning tehnilised ja kiireloomulised otsused jäävad Euroopa Liidu asjade komisjoni teha. Riigikogu täiskogu pädevusse kuulusid otsused, mis puudutavad ESM-i lubatud aktsiakapitali, maksimaalse laenumahu muutmist, samuti uute memorandumite ja nende oluliste muudatuste heakskiitmist ning hädaabireservi lõpetamist.⁵⁵

⁵² *Ibid*, punkt 12.

⁵³ XII Riigikogu stenogramm, 08. august 2012, Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse eelnõu (254 SE) esimene lugemine.

<www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1344415985#pk10697> (03.05.2013).

⁵⁴ *Ibid*.

⁵⁵ *Ibid*.

Seega teeb Riigikogu täiskogu olulisemad ESM-iga seotud otsused. Euroopa Liidu asjade komisjon teeb eelkõige tehnilised ja kiireloomulised otsused, milleks võib Riigikogu täiskogul kuluda liialt palju ajalist ressursi.

XII Riigikogu 30. august 2012 stenogrammil ütles Isamaa ja Res Publica liidu fraktsiooni liige Sven Sester, et parlamendi täiskogu arvamust on vajalik juhul kui Euroopa Liidu asjade komisjon otsustab finantsabi anda, tuleb finantsabi memorandumi koostamiseks omada Riigikogu täiskogu arvamust. Sel juhul tuleb arvesse võtta täiskogu, parlament peab andma volituse läbirääkimisteks memorandumi üle.⁵⁶

Seega on Riigikogu täiskogu arvamus vajalik finantsabi memorandumi koostamisel, mille alusel saab Eesti esindaja memorandumi üle läbirääkimisi pidada.

Kokkuvõtvalt leidis Saksamaa konstitutsiooni kohus, et ESM-i rahalise kohustuse suurenemiseks tuleb saada parlamendi nõusolek. Eelarve tasakaalu vastutus peab jääma parlamendile ja Saksamaa esindaja peab sellest lähtuma parlamendi arvamusest. Nii Saksamaal kui Soomes leiti, et käsitledes riigivõlakirjadega seonduvat konfidentsiaalse infona, peab seda põhjendama. Saksamaa esindaja ametisaladus ei kehti *Bundestag*-i ja selle komisjonide ees. Soome valitsus pidas oluliseks kindlustada Soome Riigikogu pädevuse säilitamiseks põhiseaduse edaspidine kohaldamine. ESM-i rahaline kohustus on niivõrd suur, et parlament peab saama igakülgset infot ESM-is toimuvast. Soome arvates peab kvalifitseeritud häälteenamus olema eriolukordadeks, mille alusel anda laenu või muid instrumente. Parlamendi nõusolek on vajalik laenumahu suurenemiseks. ESM-is osalemine on Eestile eelkõige tagatiseks, et raskusesse jäänud riik ei ohustaks Eesti stabiilsust.

2.2 Parlamentaarse kontrolli säilitamine Eestis.

Parlamentaarset kontrolli säilitamiseks Eestis tuleb arvesse võtta nii Saksamaal kui Soomes vaidlust tekitanud sätteid ning Rahanduskomisjoni, Riigikogu liikmete ja Riigikohtunike arvamusi parlamendi pädevusest ESM-i kohustuste üle.

Kuigi eelarve järelevalve ja jätkusuutlikkuse eest vastutab Riigikogu, siis ESM-i ratifitseerimise ja rakendamise seaduse § 4 lõikest 1 tulenevalt esitab finantsabi osutamise

⁵⁶ XII Riigikogu stenogramm erakorraline istungjärk, 30.08.2012, Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse eelnõu (254 SE) teine ja kolmas lugemine, <www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1346335687#pk10701>, (03.05.2013).

otsuse Vabariigi Valitsus Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest tulenevalt Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonile otsustamiseks finantsabi andmise. Kuid sama paragrahvi lõikest 3 tulenevalt võib Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon otsustada, et ESM finantsabi otsuse üle hääletamisel on Eesti esindajal vajalik Riigikogu arvamus.

Olenemata sellest, et Eesti esindajal on vaja finantsabi osutamise küsimustes Riigikogu arvamust, võib Vabariigi Valitsus memorandumiga anda menetlemiseks Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonile. Kuigi Vabariigi Valitsus peab oma sellist otsust põhjendama Riigikogule ning ka seda miks memorandumiga avalikustamine võib seada ohtu stabiilsustoetuse eesmärgi saavutamise.

Kuid väljendit „võib seada ohtu ESM-i stabiilsuse eesmärgi“ ei ole ESMAL-i ratifitseerimise ja rakendamise seaduses defineeritud. Sel juhul võib tekkida oht, et Riigikogu täiskogu jäetakse memorandumiga menetlemise üksikasjadest informeerimata, tuginedes eelpool nimetatud väljendile.

Soome põhiseadusekomisjon leidis, et tuleb kindlaks määrata tegelik ESM-i mõju Soomele. Seega tuleb hinnata, kas tegu on parlamendile kuuluva õigus- või finantsvõimega või kas on tegemist operatiivse otsusega, mis ei mõjuta Soome finantsolukorda.

Selleks, et Riigikogu eelarvepädevus oleks kindlustatud, peaks olema iga Eesti riigi antav garantii maht hinnatav summaliselt, et Riigikogu suudaks leida sissenõutava kapitali maksimise kohustuse tekkimisel ressursse selle tasumiseks.

Isamaa ja Res Publica liidu liige Sven Sesteri arvates jääksid Riigikogu täiskogu pädevusse otsused, mis käsitleksid ESM-i lubatud aktsiakapitali, maksimaalse laenumahu muutmist, uute memorandumite ja nende oluliste muudatuste heakskiitmist ning hädaabireservi lõpetamist.

Riigi esindaja otsustamise kontrollist ainult ei piisa. Riik võib olla võimeline kontrollima oma esindajat, aga mitte tervet ESM-i nõukogu. Kvalifitseeritud häälteenamusega võivad kaasneda suuremad tagajärjed, kui riigi esindaja omavoli. Igal riigil on protsentuaalne osa ESM-i aktsiatest, see on ühtlasi ka tema hääle kaal. ESMAL-i artikli 4 lõike 8 alusel piiratakse liikmesriikide hääleõigusi alles siis, kui nad ei täida maksekohustusi ESM-is. Sel juhul ei loe väiksema osalusega riikide eitav või jaatav vastus.

Seega tuleks leida mingi meede, mille alusel saaks kontrollida, kas Eesti riigi esindaja lähtub talle määratud tööülesannetest. Juhul kui esindaja eksib tööülesannete täitmisel, siis milliseid karistusmeetmeid peaks rakendama, et selline olukord ei korduks.

Saksamaal otsustati, et ESM-iga seonduvate vastutusrikaste eelarveliste otsuste korral võib parlament hääletada läbi oma esindaja. Saksamaa esindaja peab lähtuma oma arvamuse avaldamisel finantsabi ettepanekuid parlamendi seisukohast, juhul kui valitsus ei kiida abi osutamise ettepanekut heaks peab Saksamaa esindaja olema ettepaneku vastu.

ESMAL-i ratifitseerimise ja rakendamise seaduse § 3 lg 1 sätestab, et tulenevalt ESMAL-i artikli 10 lõike 1 alusel ESM-i lubatud aktsiakapitali, maksimaalse laenumahu ja ESMAL-i artikli 19 alusel finantsabi andmise vahendite muutmise küsimuses hääletamisel osalemiseks ja hääletamiseks vajab Eesti Vabariigi esindaja ESM-i juhatajate või direktorite nõukogus Riigikogu eelnevat otsust. Sama leidis ka Soome põhiseaduskomisjon, et sissenõutava kapitali kohustuse täitmisel peab saama parlamendi nõusoleku laenumahu suurendamisel.

Laenumahu suurendamine peaks olema põhjendatud, tuginedes mitte euroala jätkusuutlikkusele, vaid hindama riigi jätkusuutlikkust peale laenumahu suurendamist, selleks, et eelarve hoida jätkusuutlik.

Jürgen Ligi arvates eelarvet ei saa koostata lõplikult. Ligi arvates on selleks loodud Rahandusministeerium, kus riigieelarve eelnõu peab tulema maksimaalses summas. Seega võib eeldada, et sissenõutava kapitali nõude esitamisel täidetakse nõue, kas laenu või riigireservidest.

M. Stalnuhhin arvas, et ESM-iga Eestile kaasnev risk võib seisneda selles, et kui üks ESM-i liikmetest rikub reegleid, siis võib Eesti riigi garantii muutuda konkreetseks summaks, mis peab Eesti välja maksma riigituludest ja rahva kui kõrgeima riigivõimu kandja arvelt.

Määr, mis võib osutada Eesti riigile garantiist tuleneva kohustusena, võib seada ohtu Eesti riigi enda vajadust kasutada riigieelarvet põhiseaduslike õiguste tagamiseks. Kuigi J. Ligi üles, et aasta keskel võib limiidi ulatuses kassalaenu juurde võtta, siis ei saa riik end võlgadesse laenata. Antud juhul võib realiseeruda olukord, kus Eesti võib ise ESM-ist abi paluda.

Samas arvas rahanduskomisjoni anonüümseks jääda soovinud liige, et ESM-is osalemine on Eesti jaoks tagatiseks, et raskustesse jäänud euroala riigid ei ohustaks Eesti stabiilsust.

ESMAL-i artiklist 34 tulenev ametisladuse kohustus ei kehti Saksamaa esindajale, täpsemalt *Bundestag*-i või selle komisjonide ees. Seda seetõttu, et *Bundestag* peab olema igati informeeritud ESM-iga seonduvast. Samal arvamusel oli Soome põhiseaduskomisjon. ESMAL-i ratifitseerimise ja rakendamise seadusest ei selgu asjaolu, mil määral piiratakse Eesti esindaja ametisladuse kohustust Riigikogu või selle komisjonide ees.

Eesti Keskerakonna fraktsiooniliige Marika Tuus-Laul leidis, et ESM-iga seotud isikud, alates juhatajate nõukogust kuni asendusliikmeteni välja, on oma töös puutumatud. Neid ei saa vastutusele võtta, nad on justkui väljaspool õigusruumi ja nende tegevus on salastatud. Tuus-Lauli arvates on keeruline kontrollida ja vajadusel vastutusele võtta ESM-i esindajat.

ESMAL-i ratifitseerimise ja rakendamise seadusest ei selgu asjaolu, kuidas karistatakse Eesti esindajat rikkumise korral. Sel juhul võib tekkida oht, et Eesti esindaja ei lähtu talle kehtivast nõuetest küsida arvamust Riigikogult või informeerida igakülgset Riigikogu ESM-is toimuvast.

Eelarvepädevuses nägi probleemi Riigikohtunik Tambet Tampuu, kes leidis kohtuasja 3-4-1-6-12 peamiseks probleemiks selle, kas Riigikogu võib loovutada ESM-ile osa oma eelarvepädevusest. Sellega võib kaasnedä olukord, kus väheneb rahva võimalus Riigikogu valimiste kaudu otsustada, kuidas riigieelarvelisi vahendeid kasutada. Seejuures on rahvas Riigikogu valimistega volitanud Riigikogu koosseisu liikmeid langetama ise riigieelarvesse puutuvaid otsuseid PS § 65 punkti 6 ja § 115 lõike 1 järgi.

Riigikogu eelarvepädevuse nõrgenemise korral ei saa rahvas kui kõrgeima riigivõimu kandja, olla kindel selles, et nende poolt valitud saadik saab täies mahus kaitsta ta huve. Võib tekkida olukord, kus isiku õigused tuleb seada ESM-i kohustuste ees tahaplaanile. Riigikogu peaks leima meetodeid, kuidas tagada aktsiakapitali sissemaksete tegemisel riigieelarvelisi vahendeid, nii et need ei vähendaks põhiõiguste tagamist.

Kuigi Eesti vastutab ESM-i ees aktsiakapitalis ettenähtud mahus, on Eesti esindaja hääleõigus kiirmenetluses vetoõiguslike riikidega võrreldes olematu. Kui Riigikogu on finantsabi osutamisel määratud tingimuste poolt või nende vastu, on Eesti esindaja hääle osakaal finantsabi andmise osutamisel kiirmenetluses olematu. Saksamaa on üks vetoõiguslikest riikidest, kelle hääle osakaal võib mõjutada kiirmenetluse tulemust

Kiirmenetlust tuleks kasutada tõeliselt erakorralistes olukordades, mis võivad ohustada euro ja finantsala stabiilsust. Parlamendile peaks jääma kiirmenetluse korras võetavate rahaliste kohustuste realiseerumise üle viimase sõna õigus, tagamaks eelarve tasakaalu jätkusuutlikust.

Seega kuna Eestil on võrreldes teiste riikidega küllaltki väike hääleõigus kiirmenetluses, võib jääda Eesti oma arvamuse avaldamisel tahaplaanile. Sel juhul tuleb Riigikogul täita ESM-ist tulenevaid kohustusi, kuna ratifitseeriti leping, millega kohustati tagama euroala stabiilsust.

Selleks, et Eesti riigi võetud garantii, milleks võib osutada ka teise riigi võla tagasimaksime, võib omakorda luua olukorra, kus Riigikogu kaotaks võimaluse määrata tulevaste aastate eelarve tulused ja kulusid. Selleks peaks Riigikogu hindama ESMAL-iga kaasnevaid kohustusi.

Kokkuvõtvalt peab parlamentaarse kontrolli tagamiseks jääma viimase sõna õigus Riigikogule. Memorandumi menetlusel peab kaasama Riigikogu, kuid kui memorandum avalikuks tulemine takistab stabiilsustoetuse eesmärki võidakse, see anda Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonile menetleda. Sel juhul tuleb komisjonile menetleda andmist põhjendada. Kuid ESMAL-i ratifitseerimisseadusest ei selgu, mil määral võib ohustada memorandum kava avalikustamine stabiilsustoetuse eesmärki. ESM-i ratifitseerimisel oleks tulnud läbi viia analüüs, et hinnata ESMAL-ist tulevaid kohustusi ja Eesti riigieelarve jätkusuutlikkust. Kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamise korral võib Eesti häääl jääda olematuks kuna otsuse vastuvõtmiseks on vajalik 85 %-line häälteenamuse. ESMAL-i ratifitseerimise seadusest ei selgu, mil määral kontrollitakse ja karistatakse Eesti riigi esindajat, juhul kui ta ei lähtu talle määratud ülesannetest ja töö kohustustest.

KOKKUVÕTE

Eesti Vabariigi suhtes hakkas kehtima alates 04.10.2012 Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamise leping (edaspidi ESMAL). ESM-iga kaasnev rahaline kohustus on suur selleks, et Riigikogu suudaks kontrollida ESM-ist tulenevaid kohustusi ja seejuures hoida eelarvet tasakaalus.

Töö aktuaalsus seisnes selles, et Riigikogu otsustab selle üle, kas Eesti esindaja ESM-is hääletab olulisimate otsuste poolt või vastu. Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamise lepingu (ESMAL) järgi saab finantsabi heaks kiita 85 % hääلteenamusega. Eesti osakaal on sellest 0,186 %, mis teeb Eesti hääle mõju finantsabi osutamisel olematuks. Finantsabi osutamisel võib tekkida olukord, kus tuleb tasuda sissenõutav kapital. Sellest tulenevalt peab olema Riigikogul lisa ressursse, et seda nõuet täita, vastasel juhul peaks Eesti riik ESM-i kohustuste tagamiseks võtma laenu.

Töö uudsus seisnes selles, et parlamentaarset kontrolli pole lõputöö raames veel uuritud ja ESM ratifitseeriti Riigikogus 30.08.2012 ning varem pole uuritud Riigikogu suutlikkust tagada kontrolli ESM-ist tulenevate kohustuse üle.

Probleem seisnes parlamentaarse kontrolli tagamises Eestis, peale ESM-i aluslepingu ratifitseerimist Riigikogus 30.08.2012. ESMAL-i ratifitseerimisega võttis Eesti Vabariik omale suure finantsilise kohustuse, mis võib seada ohtu Riigikogu eelarvelise jätkusuutlikkuse.

Töö eesmärk oli analüüsida parlamentaarse kontrolli kindlustamist ESM-i üle Eestis.

Lõputöö esimene uurimisülesanne oli anda ülevaade Euroopa stabiilsusmehhanismi mõistetest ja tähtsusest. ESM on euroala liikmete projekt, millega püütakse kaitsta eurot ja finantsstabiilsust. ESM on oluline, kuna euroala riigid on omavahel tihedalt seotud ja kui ühel neist riikidest tekib majanduslikke probleeme, võib see seada ohtu teiste euroala riikide stabiilsuse. Aktsiakapitali suurus, mis jaguneb sisse makstavaks ja sissenõutavaks, määrab ESM-i liikme vastutuse ESM-i ees. Finantsabi otsustamiseks koostab Euroopa Komisjon koos juhatajate nõukoguga vastastikuse mõistmise memorandumid, kus märgitakse finantsabi peamised tingimused ja esimese väljamakse suurus. ESM võib oma eesmärgi saavutamiseks võtta laenu.

Teise uurimisülesande eesmärgiks oli anda ülevaade parlamentaarse kontrolli mõistest ja tähtsusest. Riigikogu tagab parlamentaarset kontrolli läbi arupärimiste, kirjalike küsimuste esitamisega ning infotundidega. EL-is vastuvõetud õigusaktid toovad Eestile kaasa tagajärgi, milles Riigikogu peab olema suuteline Eesti huve esindama. Vabariigi Valitsus teavitab Riigikogu ESM-is toimuvast kord aastas. Juhul kui ESM-i liikmetest on keegi esitanud finantsabi taotluse, tuleb koheselt teavitada Riigikogu. Selleks, et Riigikogu ei võtaks endale liialt suurt eelarvelist vastutust, tuleks analüüsida rahalist piiri, millest alates Riigikogu ei tohiks riigi garantiisid anda või võtta muid rahalisi kohustusi. Lisaks peaks Riigikogu endale välja töötama lahendusi, mille alusel garantii kohustust tasuda, seadmata ohtu riigieelarve jätkusuutlikkust.

Kolmanda uurimisülesande eesmärgiks oli anda ülevaade sätetest, mille kohaldamisest lähtudes tagada parlamentaarne kontroll. Saksamaa konstitutsioonikohus leidis, et ESM-i rahalise kohustuse suurenemiseks tuleb saada parlamendi nõusolek. Eelarve tasakaalu vastutus peab jääma parlamendile ja Saksamaa esindaja peab lähtuma parlamendi arvamusest. Nii Saksamaal kui Soomes leiti, et pidades riigivõlakirju konfidentsiaalseks infoks peab olema see põhjendatud. Saksamaa esindaja ametisaladus ei kehti *Bundestag*-i ja selle komisjonide ees. Soome valitsus pidas oluliseks kindlustada Riigikogu pädevuse säilitamiseks põhiseaduse edaspidine kohaldamine. ESM-i ees võetav rahaline kohustus on niivõrd suur, et parlament peab saama igakülgset infot ESM-is toimuvast. Soome põhiseaduskomisjoni arvates peab kvalifitseeritud häälteenamus olema eriolukordadeks, mille alusel anda laenu või muid instrumente. Parlamendi nõusolek on vajalik laenumahu suurenemiseks. ESM-is osalemine on Eestile eelkõige tagatiseks, et raskusesse jäänud riik ei ohustaks Eesti stabiilsust.

Neljanda uurimisülesande eesmärgiks oli analüüsida sätteid, mille alusel kindlustada parlamentaarset kontrolli Eestis. Memorandumi menetlusel peab kaasama Riigikogu, kuid kui memorandumi avalikuks tulemine takistab stabiilsustoetuse eesmärki võidakse, see anda Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonile menetleda. Sel juhul tuleb komisjonile menetleda andmist põhjendada. Kuid ESMAL-i ratifitseerimisseadusest ei selgu, mil määral võib ohustada memorandumi kava avalikustamine stabiilsustoetuse eesmärki. ESM-i ratifitseerimisel oleks tulnud läbi viia analüüs, et hinnata ESMAL-ist tulevaid kohustusi ja Eesti riigieelarve jätkusuutlikkust. Kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamise korral võib Eesti häääl jääda olematuks kuna otsuse vastuvõtmiseks on vajalik 85 %-line häälteenamus.

ESMAL-i ratifitseerimise seadusest ei selgu, mil määral kontrollitakse ja karistatakse Eesti riigi esindajat, juhul kui ta ei lähtu talle määratud ülesannetest ja töö kohustustest..

Autor leiab, et töö eesmärk sai saavutatud. Kuid edaspidi vajab täiendavat uurimist Riigikogu eelarve koostamisel ESM-i kohustuste arvesse võtmine. Ning mil määral pärsib parlamendi eelarvelist otsustusvabadust ESM-i kohustused. Täiendavalt saab uurida finantsabi taotluse esitamisel, kuidas ja kui palju võetakse arvesse Eesti kui ka Riigikogu arvamust vastastikuse mõistmise memorandumi koostamisel.

SUMMARY

Diploma thesis is written on a title „Parliamentary scrutiny of the European Stability Mechanism in Estonia“. Thesis is written in Estonian language and consists of 40 substantive pages. Author has used 30 sources, which are all referred to in the text.

Topic is current because parliament decides whether the Estonian representative in ESM votes for or against decisions. Financial assistance is approved by a majority of 85%. But Estonia's share is 0,186 %, which makes the impact of financial services in Estonia to vote nullified.

Diplomas novelty was that parliamentary scrutiny is not yet studied as a diploma and the ESM was ratified by the Estonian parliament in 30.08.2012.

The problem consisted in ensuring parliamentary control, after ESM treaty's ratification on 30.08.2012.

The purpose of diploma thesis is to analyze how to ensure parliamentary scrutiny is guaranteed over the ESM. To achieve the purpose following tasks have been put up:

1. To explain ESM main definitions and importance.
2. To explain parliamentary scrutiny definitions and importance.
3. To explain provisions that has to be applied to ensure parliamentary scrutiny.
4. To analyze provisions that may ensure parliamentary scrutiny over the ESM in Estonia.

Author came into conclusion that parliamentary scrutiny can be ensured if parliament has the last word in decisions which may involve budgetary balance. Also Estonia's representative must inform parliament if one country asks financial support.

VIIDATUD ALLIKAD

1. Riigikohtu üldkogu otsus Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu (ESML) artikli 4 lõige 4 kohta, põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 3-4-1-6-12, Riigikohus, 17.07.2012.
2. Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seadus, 30.08.2012, jõustunud 15.09.2012 – RT II, 14.09.2012, 1.
3. Marrandi, H., „Mis imeloom on ESM?“, Maksu Maksja, september 2012, lk 29-31.
4. Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamisleping, 02.02.2012, jõustunud 14.10.2012 – RT II, 14.09.2012, 2.
5. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, 11.02.2003, jõustunud 17.03.2003 – RT I 2003, 24, 148 ... RT I 01.11.2012, 9.
6. 2012. aasta riigieelarve seadus, 07.12.2011, jõustunud 01.01.2012 - RT I, 23.12.2011, 1, välismaiste osaluste soetamine.
7. *Federal Ministry of finance*, „*Bundestag and Bunestrat approve fical compact and ESM*“,
<www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Fiscal_policy/Articles/2012-06-30-bundestag-and-bundesrat-approve-fiscal-compact-and-esm.html>, (01.04.2013).
8. Õiguskantsleri taotlus nr 8 Riigikohtule 12.märts 2012, „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lg 4põhiseadusele vastavuse kohta“,
<www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_taatlus_nr_8_riigikohtule_euroopa_stabiilsusmehhanismi_asutamislepingu_artikkel_4_lg_4.pdf>
9. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2012, <www.pohiseadus.ee/>. (02.04.2013).
10. *Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan vakausmekanismiin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuvien määräysten voimaansaattamisesta*, 27. 05.2012,
<www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2012/20120034>, (04.05.2013).
11. *Suomen perustuslaki*, 11.6.1999/731, <www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>, (07.04.2013).
12. *Valtioneuvoston selvitys Euroopan vakausmekanismiin (EVM) rahoitustukivälineiden kapasiteetin tehostamisesta*, 24. September 2012,
<www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/pevl_22_2012_p.shtml>.

13. *Valtioneuvoston asetus Euroopan vakausmekanismin perustamisesta Belgian kuningaskunnan, ..., Suomen tasavallan välillä tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta sekä sopimuksen kainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta*, 04.10.2012
<www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2012/20120075/20120075_1>, (07.04.2013).
14. *Federal constitutional court (Bundesverfassungs gericht)*, 12.09.2012,
<www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/rs20120912_2bvr139012en.html>.
15. *Bundestag and Bundestrat approve fiscal compact and ESM*, 30.10.2012,
<www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Fiscal_policy/Articles/2012-06-30-bundestag-and-bundesrat-approve-fiscal-compact-and-esm.html>.
16. *Federal Government paves the way for permanent European Stability Mechanism (ESM)*, 26.09.2012,
<www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Pressemitteilungen/2012/2012-09-26-federal-government-paves-the-way-for-permanent-esm.html>.
17. Eller, K., „Demokraatia ja finantsstabiilsus“, *XX Juridica* (2012), nr 5, 319-330, lk 322-323.
18. Pärnamägi, I., Inkinen, A., Lott, A., „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 kooskõla Eesti põhiseadusega“, *XX Juridica* (2012), nr 5, 331-342.
19. Ernits, M., Laurand, A., Saluste, M., „ESM asutamisleping: rahvusvaheline leping ja *malpropre* Euroopa Liidu õigus“, *XX Juridica* (2012), nr 5, 359-375.
20. Vabariigi Valitsuse seaduseelnõu Euroopa stabiilsusmehhanismi ratifitseerimise ja rakendamise seadus 254, 26.07.2012,
<www.riigikogu.ee/index.php?op=ems&page=eelnou&eid=2b399aeb-d809-468d-b129-ce791b7b2c5c&>. (05.05.2013).
21. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus, 13.03.2002, jõustunud 01.07.2002 – RT I 2002, 29, 174.
22. Stalnuhhin, D., intervjuu, autori valduses, (2013).
23. Anonüümne rahanduskomisjoni liige, autori valduses, (2013).
24. XII Riigikogu stenogramm, 08. august 2012, Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse eelnõu (254 SE) esimene lugemine.
<www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1344415985#pk10697>, (03.05.2013).

25. Riigikohtunik Villu Kõve, eriarvamus üldkogu otsusele 3-4-1-6-12, 12.07.2012
<www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222548594>, (04.05.2013).
26. Riigikohtunik Jüri Ilvest, eriarvamus kohtuasjas nr. 3-4-1-6-12, 12.07.2012,
<www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222548595>, (04.05.2013).
27. Riigikohtunike Henn Jõksi, Ott Järvesaare, Eerik Kergandbergi, Lea Kivi, Ants Kulli ja Lea Laarmaa, eriarvamus Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsuse kohta kohtuasjas nr 3-4-1-6-12, 12.07.2012,
<www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222548596>, (04.05.2013).
28. Riigikohtunik Tambet Tampuu, eriarvamus Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsuse kohta kohtuasjas nr 3-4-1-6-12, 12.07.2012,
<www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222548597>, (04.05.2013).
29. Riigikohtunik Jaak Luik, eriarvamus Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsuse 3-4-1-6-12 kohta, 12.07.2012, <www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222548598>, (04.05.2013).
30. XII Riigikogu stenogramm erakorraline istungjärk, 30.08.2012, Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse eelnõu (254 SE) teine ja kolmas lugemine,
<www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1346335687#pk10701>, (03.05.2013).