

### Ekspertarvamus Riigikogu otsuse eelnõu 515 OE kohta

- 1) Kas Riigikogu otsuse eelnõu on kooskõlas Eesti Panga seaduse ja riigieelarve baasseadusega?
- 2) Kas eelnõu vastuvõtmisega võib kaasneda Eesti Vabariigile õiguslikke tagajärgi seoses NSV Liidu välisvõlaga või mingit ohtu Eesti Vabariigi õiguslikule järjepidevusele?

**1) Otsuse eelnõu on teatud vastuolus Riigieelarve seadusega, aga pole ületamatus vastuolus Eesti Panga seadusega.**

Peamised relevantssed sätted Eesti Panga seaduses on järgmised:

§ 1 Eesti Pank on 1919.a Eesti Vabariigi keskpangana asutatud Eesti Panga õigusjärglane.

§ 30 lg 5 Käesoleva paragrahvi 2., 3. ja 4. lõikes märgitud eraldiste tegemisest ülejääv kasum kantakse riigieelarvesse.

Nende sätete kommentaariks võib ütelda järgmist. Eesti Panga seaduses on tõenäoliselt ekslikult kasutatud terminit 'õigusjärglane'. Rahvusvahelise õiguse doktriinis eristatakse kahte mõistet: riigi järjepidevus (ingl k *state continuity*) ja riigi õigusjärglus (*state succession*). Riigi järjepidevuse korral jääb riik kui subjekt samaks vaatamata katastroofidele (territooriumi vähenemine, revolutsiooniline võimuvahetus, ajutine okupatsioon jne). Riigi õigusjärgluse korral on aga tegu (vähemalt) kahe erineva riigiga, kus järeltulija võib midagi pärida eelkäija rahvusvahelis-õiguslikest kohustustest. (Näiteks Eesti Vabariik oli 1918.a täiesti uue riigina tsaari-Venemaa õigusjärglane Eesti territooriumil rahvusvahelise tavaõiguse mõttes.) Riigi järjepidevuse puhul on tegu ühe ja sama riigiga (selle jätkumisega); riigi õigusjärgluse puhul kahe erineva rahvusvahelise õiguse subjektiga, kus uus subjekt pärib teatud õigusi-kohustusi vanalt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vt juba K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Geneva: E. Droz, 2. trükk, 1968; J.R. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford, 2. trükk, 2007.

Tegelikult Eesti Vabariigi puhul on pärast 1991. a lähtunud ikkagi riigi *järjepidevuse* doktriinist. Sama terminoloogiline loogika kehtib siis ilmselt ka selliste juriidiliste isikute nagu Eesti Pank puhul, mistõttu 'õigusjärglane' pole antud seaduses ka Eesti Panga kohta korrektne mõiste. Juriidiliselt on õigem öelda, et tänane Eesti Pank on 1919. a asutatud Eesti Pangaga 'järelpädevuse säilitanud'; tegemist on sama õigussubjektiga. Sisuliselt on antud seadusesättes institutsiooni 'õigusjärglusena' ju ikkagi mõeldud 'järelpädevust' – täna on subjektina tegemist sama Eesti Pangaga kui see, mis asutati 1919. a.

§ 30 lg 5 näeb ette Eesti Panga ülejääva kasumi kandmise riigieelarvesse. See säte üksinda ei sea piiranguid selles osas, *kuidas* parlament seda raha võib või ei tohi kasutada. Selle üle otsustamine on Riigikogu pärusmaa.

Erinev on lugu Riigieelarve seadusega, mille § 71 lg 2 p 4 näeb ette, et riigieelarvesse Eesti Panga kasumist tehtud eraldised kantakse *stabiliseerimisreservi*. Seega on tehtud oluline seaduslik piirang Eesti Panga kasumist tehtud eraldiste suunamisel ja kasutamisel. Lähtuvalt õigusaktide hierarhiast Riigikogu oma otsusega iseenda poolt vastuvõetud kehtivast seadusest erandit teha ei saa. Järelikult on otsuse eelnõus esitatud kujul vastuolu kehtiva seadusandlusega ja otsuse eelnõus väljendatud poliitilise tahte realiseerimiseks tuleks õigusaktide kooskõla tagamiseks sel juhul muuta või täiendada ka riigieelarve seaduse § 71 lg 2 p 4.

Eesti Panga seaduse § 2 näeb ette ka panga eesmärgi ja ülesanded. Võib vaielda küsimuse üle, kas otsuse eelnõu eesmärk ja ülesanded on nendega kooskõlas või mitte. Siiski seaduse § 2 lg 1 on mõneti avatud erinevate 'majanduspoliitiliste eesmärkide' osas; hindade stabiilsuse säilitamine pole seega Eesti Panga ainsaks eesmärgiks. Ka ülesannete nimekiri (§2 lg 2) on avatud; otsuse eelnõu nende ülesannetega otsesesse ja vältimatusse vastuollu minu arvates ei läheks.

- 2) **Jah, eelnõu vastuvõtmisega võib kaasneda Eesti Vabariigile õiguslikke tagajärgi seoses NSV Liidu välisvõlaga ja ühtlasi teatud oht Eesti Vabariigi õiguslikule järjepidevusele.**

VEB Pangaga juhtunud lugu on muuhulgas kahe erineva juriidilise tõlgenduse kokkupõrge selles osas, mis puudutab Balti riikide õiguslikku staatust NSVLi lagunedes. Alustame sellest, et Balti riikide iseseisvuse taastamine ja NSVLi kokkuvarisemine toimusid veidi erinevatel

aegadel – Balti riikide iseseisvuse taastamine augustis 1991.a (tunnustus NSVL poolt septembris 1991.a) ja NSVLi lagunemine detsembris 1991.a.

NSVLi lagunedes võttis Vene Föderatsioon seisukoha, et ta soovib säilitada NSVLiga järjepidevuse rahvusvahelise õiguse subjektina ja vastavalt lähevad eelkõige kõik NSVL õigused (näiteks alaline koht ÜRO Julgeolekunõukogus) Venemaale automaatselt üle.<sup>2</sup> Samas NSVL suure välisvõla osas soovis Moskva selle jagamist ja 1991.a detsembris saavutati kokkulepe, mille alusel Venemaa pidi maksma 61,34 protsenti NSVL välisvõlast ja ülejäänud osa pidi makstama teiste endiste liiduvabariikide poolt (v.a. Balti riigid, kes selles protsessis osalemast keeldusid). Hiljem enamik endisi liiduvabariike nimetatud kokkuleppes taganes ja olles nõudnud endale NSVL aktivad välismaal, võttis Venemaa kogu ülejäänud endise NSVL välisvõla maksmise enda kanda. Aastal 2017 sai see võlg Moskva poolt välis-kreeditoritele ära makstud.

Nii nagu tänapäeval, nii lähtusid Balti riigid ka 1991.a riiklikust järjepidevusest ja teesist, et nad olid 1940.-1991.a NSVL poolt õigusvastaselt okupeeritud ja annekteeritud. Vastavalt keeldusid nad osalemast Moskva organiseeritud kokkulepetes NSVL välisvõla kohta. VEB Pangas asunud kahe Eesti panga (Põhja-Eesti Aktsiapank ja Balti Ühispank) korrespondentskontode 'külmutamist' (tegelikult rekvireerimist) tuleb näha muuhulgas ka selles kontekstis. Lisaks 1990. aastate alguses Venemaal valitsenud kitsikusele, üldisele õigusnihilismile ja 'tugevama õigusele' võis olla mängus ka see Moskva tõlgendus, et 'lahutuse korral jääb igäühe omandisse see vara, mida ta parasjagu valdab'.

Asja tuum on aga siiski selles, et VEB Panga poolt Eesti kommertspankade rahade 'külmutajaks' on Venemaa pank ja selles mõttes on ka tänaste sertifikaadiomanike tegelik nõue

---

<sup>2</sup> Vt täpsemalt M. Koskenniemi, M. Lehto, 'La succession d'états dans l'ex-URSS, en ce qui concerne particulièrement les relations avec la Finlande', 38 *Annuaire Française de Droit International* 1992, lk 179-221; M. Bothe, C. Schmidt, 'Sur quelques questions de succession posees par la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie', 96 *Revue Générale de Droit International Public* (RGDIP) 1992, lk 811-841; W. Czaplinski, 'La continuité, l'identité et la succession d'états – évaluation de cas récents', 26 *Revue Belge de Droit International* (RBDI) 1993, lk 374-392; C.T. Ebenroth, D. Grasshoff, 'Öffentliche Schulden im Prozeß desintegrierender Staatensukzession – die Zurodnung von Staatsschulden auf Nachfolgestaaten', 92 *Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft* 1993, lk 1-28; M. Lehto, 'Succession of States in the Former Soviet Union. Arrangements Concerning the Bilateral Treaties of Finland and the USSR', 4 *Finnish Yearbook of International Law* 1993, lk 194-228; I.I. Lukashuk, 'Russland als Rechtsnachfolger in völkerrechtliche Verträge der UdSSR', 4 *Osteuropa Recht* 1993, lk 235-246; R. Müllerson, 'The Continuity and Succession of States by Reference to the Former USSR and Yugoslavia', 41 *International and Comparative Law Quarterly* 1993, lk 473-493; T. Schweisfurth, 'Ausgewählte Fragen der Staatensukzession im Kontext der Auflösung der UdSSR', 32 *Archiv des Völkerrechts* 1994, lk 99-129; T. Schweisfurth, 'Soviet Union: Dissolution', in R. Bernhardt (ed.) *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 4, Amsterdam, 2000, lk 529-547; H. Tichy, 'Two Recent Cases of State Succession – An Austrian Perspective', 44 *Austrian Journal of Public International Law* 1992, lk 117-136.

endiselt ikkagi suunatud Venemaale. VEB Fondi loomine Eesti Vabariigi poolt ei tähendanud vastavate rahaliste nõuete aktsepteerimist Eesti Vabariigi poolt enda suhtes.

Rahvusvahelises õiguses on eraisikute poolt välisriigile esitatavate nõuete koondamisel olemas diplomaatilise kaitse instituut (ingl k *diplomatic protection*) – st eraisikud ei suhtle välisriigi valitsusega otse, vaid oma valitsuse kaudu. Antud juhul siis pidi VEB Panga suunal nõuetega tegelema Eesti Panga juurde moodustatud VEB Fond. Kahjuks pole aga diplomaatiline kaitse antud juhul reaalseid tulemusi toonud. Pole täpsemalt teada, kui intensiivselt ja regulaarselt Eesti valitsus Venemaaga suheldes VEB arvete kompenseerimise teema tõstatanud on. Küll aga on kõigile hästi teada, et mingeid reaalseid tulemusi sel pole andnud. Raha Moskvast tagasi saadud pole ja pole kuulda olnud, et seda nõuet oleks kuidagi tunnustatud. Võimalik, et see on poliitilisel tasandil seotud Moskva poolt mõnikord väljendatud loogikaga, et ta kaotas Balti riikides Nõukogude perioodil tehtud 'investeeringuid'.<sup>3</sup> Selle loogika järgi kumbki riik kaotas (ja võitis) midagi 'lahutuse' käigus ja teise kasuks midagi tagantjärgi korrigeerima ei hakata – isegi kui kahju kannatanuteks polnud antud juhul Eesti Vabariik kui selline, vaid antud juhul tema õiguskorras registreeritud juriidilised isikud. Antud nõuete omanike seisukohast oli selles mõttes tegemist omamoodi pantvangisituatsiooniga, sest nad muutusid Eesti-Vene õigusvaidluse 'pantvangideks' ehk siis teatud mõttes neid võidi Moskva poolt karistada Eesti iseseisvumise taastamise pärast moel, mis Venemaale tollal meele järele polnud.

Rahvusvahelise õiguse ajalugu on näidanud, et teatud juhtudel diplomaatilise kaitse instituut ei vii tulemusteni ja kompensatsioon vara võõrandamise eest jääb saamata. Diplomaatilise kaitse instituut ei tähenda aga seda, et kui kahju tekitanud välisriigilt kompensatsiooni kätte ei saa, siis tekiks koduriigil endal juriidiline või moraalne kohustus välisriigi asemel kahju hüvitama asuda. Äri välisriigiga või siis (endise) annekteeriva riigi süsteeme kasutades on paratamatult seotud poliitilise riskiga, mis jääb lõppastmes paratamatult ka ettevõtete/investori enda kanda.

Eesti Vabariik on suveräänne riik ja selles mõttes võib Riigikogu kompenseerida mida iganes ta õigeks ja vajalikuks peab. Kuna aga kogu Eesti inimeste ja ettevõtetega minevikus sündinud ebaõiglust hüvitada pole rahaliselt võimalik, siis on oluline jõuda selgusele ja leppida kokku teatud aluspõhimõtetes, mille alusel kompensatsiooni (ja hüvitamist maksumaksja poolt) teostatakse.

---

<sup>3</sup> Vene rahvusvahelise õiguse juristide seisukohtadest vt näiteks P.P.Kremnev, *Raspad SSSR: mezhdunarodno-pravovye problemy*, Moskva: Zertsalo-M, 2005; S.V. Chernichenko, *Teoria mezhdunarodnoga prava*, 2. köide, Moskva: NIMP, 1999, lk. 58-110 (peatükk puudutab riigi õigusjärgluse ja järjepidevuse probleeme, eelkõige NSVLi lagunemise tulemusena).

Idee, et Eesti maksumaksja ei pea rahaliselt vastutama VEB Panga (st Venemaa panga) poolt läbi viidud Eesti ettevõtete varade sisulisevõõrandamise eest, tuleneb üheselt Eesti Vabariigi järjepidevuse doktriinist. Astudes sammukesi eemale riikliku järjepidevuse üheselt selgest liinist võidakse seda doktriini ühtlasi haavatavamaks muuta ja nõrgestada. See aga võib halbade stsenaariumite rakendumisel raskendada Eesti Vabariigi rahvusvahelis-õiguslikku positsiooni ja ka tema rahalist olukorda edaspidi.

Riikliku järjepidevuse põhimõtte on kirjutatud 1992.a Eesti põhiseadusesse ja on meie riikliku korralduse ja seadusandluse üks alustala. Põhiseaduse preambuli järgi on riigi sünnipäevaks 24. veebruar 1918 ja 1992.a põhiseadus võeti vastu 1938.a põhiseaduse alusel.

Võib öelda, et just riikliku järjepidevuse doktriinist selge kinnihoidmine rajas 1990. aastatel aluse Balti riikide edule, arengule ja Läände integreerumisele. Samal ajal endised Nõukogude liiduvabariigid, kes erinevalt Balti riikidest riikliku järjepidevuse doktriinile tugineda ei saanud (näiteks Gruusia) või soovinud (vrld näiteks Moldova Vabariik, kes vastasel korral oleks pidanud taas-ühinema Rumeeniaga), jäid lihtsamini Venemaa poolt haavatavaks ning neil polegi lastud üheselt lõimuda läänemaailma institutsioonidega.

Probleem VEB Panga hoiuste kompenseerimisega seisneb selles, et seda teemat ei saa vaadata lahus kogu rahvusvahelis-õiguslike suhete kompleksist, mis kujunes Eesti ja Venemaa vahel 1991.-1992.a. ja mis ei ole tänaseni oma aktuaalsust minetanud. Kui Eesti Vabariik täna otsustaks VEB Fondi nõuded ise kompenseerida, siis teatud mõttes loobutaks rangest riikliku järjepidevuse joonest ja asutaks kompenseerima teise riigi (või selle panga) poolt tekitatud kahjusid. Nagu öeldud, on Eesti Vabariik suveräänne ja vaba ning iseenesest *võib* sellist asja teha (kui ühtlasi lahendada eelpool viidatud riigieelarve seadusest tulenev probleem) – ent ise küsimus, kas ta *peaks* seda tegema, sest kahju põhjustajaks oli ikkagi teine riik või teise riigiga seotud pank.

See on mõneti võrreldav Pandora laeka avamisega erinevate eraisikute (füüsiliste või juriidiliste isikute) nõuete suhtes. Eraisikud saaksid analoogia najal öelda: ka minule tekitati situatsioonis x, y või z Moskva poolt kahju ja täna oleks ainus realistlik võimalus, et Eesti Vabariik ise selle kompenseeriks. Näiteks näeb seaduseelnõu 515 OE p 2 ette, et kompensatsiooni makstaks üksnes neile, keda puudutas Tallinna halduskohtu otsus 2010.a. Siiski need isikud, kes selles asjas kaebajateks polnud, aga siiski VEB Pangas kahe Eesti kommertspanga klientidena raha kaotasid (või täna vastavaid sertifikaate omavad) tõenäoliselt väidaksid, et nende kõrvalejätmine Eesti Vabariigi-poolsest kompensatsioonist eiraks võrdse kohtlemise

põhimõtet. See omakorda avaks tee uutele kohtuvaidlustele. Ent probleem on isegi laiem, sest seoses annekteeriva Nõukogude võimuga oli okupeeritud Eesti Vabariigis palju ebaõiglust ja õigusetust – siis hulka kuulub näiteks küsimus, kas Nõukogude armees teeninud Eesti mehed peaksid saama (Eesti riigilt) represseeritu staatuse ja hüvitisi (ajakirjanik Andres Raidi juhtum); samuti ka laiemalt tuntud sundüürnike küsimus. Sertifikaadiomanike hüvitamise küsimus on küll üksikjuhtum, ent ta on paratamatult seotud laiema probleemiga: miks Eesti Vabariik peaks hüvitama teise riigi (panga) poolt tekitatud kahju?

Lisaks võimalikele eraisikute nõuetele, tõenäoliselt ka tänane Venemaa jälgib neid protsesse teatud huvi ja tähelepanuga. Kodakondsuse ja riigipiiri küsimustes pole Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni rahvusvahelis-õiguslikud erimeelsused tänaseks lõpplahendust leidnud. Suure tõenäosusega ootab selles ajaloolises vaidluses ootab veel ees uusi 'voorused' – kasvõi juba seepärast, et 2015.a piirilepingud on ratifitseerimata ja Moskva pole loobunud oma süüdistusest, et (peamiselt riigi järjepidevuse doktriiniga põhjendatav) Eesti kodakondsus- ja keelepoliitika on lubamatult diskrimineeriv. Moskva üldiselt ühtegi head argumenti kasutamata ei jäta – näiteks viidates vastuoludele teise riigi seisukohtades, loogikas ja praktikas. Kui Eesti hakkaks ise hüvitama Moskva poolt tekitatud kahju, siis oleks tegu just sellise vastuoluga üldises liinis, mis lähtub riigi järjepidevusest. Eesti poolset hüvitamist võib pahatahtlik tõlgendada ka nii, et Eesti on leppinud sellega, et VEB Pangal (Moskval) oli ikkagi teatud *õigus* nimetatud rahasid 'külmutada'. (Sest kui tal mingit õigust polnud, siis miks Eesti riik kompenseerida otsustab?)

Kui nüüd Eesti asuks põhimõtteliselt Moskva tekitatud kahju (Eesti kommertsbankade varade konfiskeerimine VEB Panga poolt) kompenseerima, siis saab Moskva väita, et Eesti on ise teinud mõõndusi ja järeleandmisi riikliku järjepidevuse doktriinile. Järelikult ei saa ka Moskvale midagi juriidiliselt ja moraalselt ette heita, kui ta peab Eesti Vabariiki 1991.a NSVList eraldunud riigiks, mitte õigusvastaselt äravõetud iseseisvuse taastanud riigiks. Ehk on siis veel mõni (Moskva seisukohast) õigusjärgluse või eraldumise küsimus lahendamata ja Eesti peaks ehk midagi veel juurde või ära maksma, et lahendada '1990. aastate algusest saadik ülesolevaid rahalisi probleeme'. Sel oleks muuhulgas negatiivne ja halvav mõju okupatsioonikahjude teemale, sest Eesti muudaks end ise järjekindla joone puudumisel vähem usutavaks – mõnikord rääkides 'okupatsioonikahjustest' (vähemalt praeguse justiitsministri suu läbi) ja siis vahelduseks kompenseerides Moskva poolt tekitatud kahju ehk siis sisuliselt käitudes NSVL õigusjärglasena teatud õigussuhetes.

Riigikohtu üldkogu oma otsuses 3-4-1-4-12 (20.11.2012) ei rääkinud suurt midagi riigi järjepidevuse põhimõttest, sest tema ees seisnud probleemi lahendamiseks polnud see vältimatult vajalik. Ent lõppastmes taandub küsimus, millised kohustused võttis Eesti Vabariik (Riigikogu) endale seoses VEB Fondi moodustamisega paljuski ka riigi järjepidevusele. Siit tuleneb loogika, et Eesti riigil pole juriidilist kohustust võtta enda kanda teise riigi poolt tõenäoliselt seoses Eesti iseseisvumise taastamisega Eesti ettevõtetele tekitatud kahju. Sellise kohustuse enda peale võtmisel mingitel poliitilistel või moraalsedel põhjustel (näiteks lugedes VEB Panga kontodel olnud vara võõrandamise Eesti iseseisvumise taastamisega kaasnenud kollateraalseks kahjuks) on ühtlasi oht pretsedentide loomiseks, mis võivad edaspidi kaasa tuua analoogseid nõudeid, millega võib kaasneda märkimisväärne rahaline, ajaline ja poliitiline kahju Eesti Vabariigi ja tema maksumaksjate jaoks.

Kas sellega seoses on sertifikaadiomanike jaoks siiski kuskil veel mingit lootuskiirt? Tagantjärele targana võib öelda, et võib-olla oleks Eesti Vabariik pidanud selle teema häälekamalt ja tingimusena läbirääkimiste laua taha tooma, kui Venemaa Föderatsioon võeti 1996.a Euroopa Nõukogu liikmeks. Suure tõenäosusega loetakse tänapäeval nendes asjades *Vene* kohtute poole pöördumisel nõudeid aegunuks ja ka Euroopa Inimõiguste Kohus ei saaks seda eeldatavasti menetlusse võtta, kuna see puudutab situatsioone enne EIÕK ratifitseerimist Venemaa poolt 1998.a.

Siiski diplomaatilise kaitse teostamise mõttes need nõuded pole aegunud tänaseni, vaatamata sellele, et vara võõrandamisest on möödas juba 25 aastat. Seega peaksid sertifikaadiomanikud valitsuselt jätkuvalt küsima diplomaatilise kaitse teostamist ja seda, et nimetatud küsimus Eesti-Vene vaidlusküsimuste kogupaketist ära ei kaoks. Näiteks pärast 1917.a võõrandasid bolševikud Venemaal massiliselt Prantsuse ja Inglise investorite vaara. NSV Liit väitis aastakümneid, et see vara kuulub 'rahvale ja mitte välismaa pursuidele'. Siiski kommunistliku korra kokku varisedes 1990. aastate Venemaa tunnistas tehtud ülekohut ja vastavate nõuete hoidjate järeltulijatele maksti kompensatsiooni. Oluline on selline võimalus hoida laual juhuks, kui mõni teistsugune Vene valitsus tulevikus on valmis Eestiga probleemidest tänasest teistsuguses keeles rääkima – põhimõtteliselt eeldab see aga mineviku eksimuste korrigeerimist ja vastutuse võtmist just selles mõttes, et mis iganes erimeelsused Eestil ja Venemaal riikidena 1990.a alguses olid, siis eraettevõtete varade rekvireerimine 'sanktsioonina' (kui see ikka üldse oli rekvireerimise põhjus või vähemalt kontekst) pole sellele kunagi korrektne vastus.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'L. Mälksoo', is positioned in the upper left corner of the page.

Lauri Mälksoo,

Tartu Ülikooli rahvusvahelise õiguse professor ja avaliku õiguse osakonna juhataja

5.09.2018