

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT

Marko Kivila

**KREDIIDIASUTUSE OSALUSE SUNDVÕÕRANDAMISE
PÕHISEADUSPÄRASUS**

Magistritöö

Juhendaja
dr. iur. Urmas Volens

Tallinn
2012

SISSEJUHATUS	4
1 KREDIIDIASUTUSE OSALUSE SUNDVÕÕRANDAMISE OLEMUS	7
1.1 Krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise sätestatus	7
1.2 Osaluse sundvõõrandamise põhiseaduspärasuse eeldused	10
1.2.1 Osaluse sundvõõrandamine omandipõhiõiguse riivena	10
1.2.2 Muud osaluse sundvõõrandamise põhiseaduspärasuse kriteeriumid	13
1.3 Euroopa Liidu õiguse kohaldatavus	14
1.4 Vahekokkuvõte	16
2 VASTAVUS OMANDIPÕHIÕIGUSE RIIVE NÕUETELE	17
2.1 Finantssüsteemi stabiilsus kui üldine huvi	17
2.1.1 Finantssüsteemi stabiilsust mõjutavad muudatused	18
2.1.2 Oht finantssüsteemi stabiilsusele	22
2.1.3 Riigi osalus finantssüsteemi stabiilsuse tagajana	23
2.2 Sundvõõrandamise ulatus tulenevalt üldise huvi kriteeriumist	25
2.2.1 Eesmärgi saavutamiseks vajalik osalus.....	26
2.2.2 Vajaliku osaluse piirid.....	28
2.2.3 Sundvõõrandamise alam- ja ülempiir ja faktiline sundvõõrandamine	30
2.3 Osaluse tagastamine tulenevalt üldise huvi kriteeriumist	32
2.4 Seaduses sätestatud alused ja kord	35
2.5 Õiglane hüvitis	37
2.5.1 Hüvitise arvutamise meetodi õiguspärasus	38
2.5.2 Väärtpaberites tasutava hüvitise õiguspärasus	45
2.6 Kohene hüvitis	47
2.7 Vahekokkuvõte	50
3 VASTAVUS TEISTELE PÕHISEADUSLIKELE NÕUETELE	53
3.1 Sundvõõrandamise formaalne ja materiaalne põhiseaduspärasus	53
3.1.1 Formaalse põhiseaduspärasuse probleem – õigusselgus e. määratletus.....	53
3.1.2 Materiaalse põhiseaduspärasuse probleem – proportsionaalsus	56
3.2 Krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamine kui võrdsuspõhiõiguse riive ... 64	
3.2.1 Võrdsuspõhiõiguse riive põhiseaduspärasus.....	64
3.2.2 Ebavõrdne kohtlemine tulenevalt osaluse suurusest	65
3.2.3 Ebavõrdne kohtlemine tulenevalt aktsiate liigist	66
3.3 Vahekokkuvõte	68
KOKKUVÕTE	70

THE CONSTITUTIONALITY OF NATIONALISING SHARES IN CREDIT INSTITUTIONS. Abstract.....	75
KASUTATUD KIRJANDUS	83
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	87
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	89

SISSEJUHATUS

Siiani eelkõige Euroopat räsiv finantskriis ei ole kaugelki möödunud ning oletused, mille kohaselt kõige hullem veel ees on, ei ole üllatavad ega erakordsed. 2008. a. alanud üldise majanduskriisi üheks vaatuseks, isegi põhjuseks olev finantskriis on tekitanud kahtlusi seni edukalt toimunud finantssüsteemi jätkusuutlikkuses ning selle toimimise üldistes alustes. Koos muudatustega meelsuses on toimunud muudatused normides ja regulatsioonides, mille eesmärgiks on olemasoleva kriisi leviku ja mõjude tõkestamine ning samalaadsete kriiside ärahoidmine tulevikus. Kuna finantskriisi põhjustajateks peetakse lisaks liialt optimistlikele laenusaaajatele ka liialt agaraid laenuandjaid, kes enda kohustusi tulenevalt laenuvõtjate kohustuste mittetäitmisest täita ei suuda, on finantsasutuste kui laenuandjate regulatiivse korrale kutsumise laine globaalselt levinud. Kuid kriisi teke ei ole omistatav üksnes ebaratsionaalsele laenamisele ja laenuvõtmisele, vaid ebaratsionaalsele riskide kalkuleerimisele üldiselt, mille tõttu on mitmed riigid kehtestanud hulgaliselt meetmeid tagamaks riskide realiseerumisel tekkinud olukordade lahendatavuse. Üheks selliseks ja ehk kõige kardetumaks olukorraks on olulise krediidasutuse maksejõuetus.

Krediidasutuse maksejõuetuse riski realiseerumise vähendamiseks on lisaks krediidasutuste omavahendeid suurendavale ja krediidasutusi väiksemate riskide võtmisele manitsevale ennetava regulatsiooni kehtestamisele kehtestatud ka regulatsioone, mis peaksid muutma ebatõenäolisemaks likviiduskriisi sattunud krediidasutuse maksejõuetusse olekusse langemise. Üheks selliseks vahendiks on likviiduskriisi sattunud krediidasutuse päästmine riigi vahendite arvelt, millest on omakorda eriregulatsiooniks sellise krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine, mille omanikud ei taha või ei suuda astuda samme krediidasutuse likviidsuse tagamiseks, seda hoolimata riigipoolsest abipakkumisest. Alates aastast 2011 eksisteerib kirjeldatud vahend ka Eesti õigusmaastikul.

Krediidasutuste seaduse peatükis 10² sätestatud krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsiooni kehtestamine on õiguslikust vaatenurgast tavapäratu ja võib omada väga suurt mõju Eesti ühiskonnale selle rakendamise juhul. Kuigi tegemist ei ole sundvõõrandamise instituudi asetamisega täiesti uude konteksti - juriidilise isiku osalus sundvõõrandamise objektina on varasemalt sisuliselt olnud sätestatud äriseadustiku

peatükis 29¹ – on tegemist esimese sundvõõrandamismenetlusega, mille tulemuseks omandab äriühingu osaluse riik.

Käesoleva töö eesmärk on välja selgitada, kas kehtiv krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsioon on kooskõlas põhiseadusega. Töö hüpoteesiks on väide, et Eesti krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsioon on praegusel kujul osaliselt ebatäiuslik, luues olukorra põhiseadusvastase sundvõõrandamise teostamiseks, ning osaliselt otseselt põhiseadusevastane, põhjustades selle kohaldamisel põhiõiguste rikkumise.

Esimeses peatükis antakse ülevaade krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise üldisest olemusest tutvustades sundvõõrandamisregulatsiooni, selle tekke põhjuseid ja eesmärke, samuti tutvustatakse menetlusega riivatavaid põhiõigusi ning seatakse riive õiguspärasuse alused. Teises peatükis kontrollitakse kehtiva regulatsiooni vastavust põhiseaduses sätestatud omandipõhiõiguse riive õiguspärasuse eeldustele. Kolmandas peatükis kontrollitakse sundvõõrandamisregulatsiooni vastavust põhiseaduse üldpõhimõtetele ning muude, omandiõigusest erinevate põhiõiguste riivete õiguspärasuse kriteeriumitele. Selline struktuur võimaldab püstitada probleemistiku, mainides ära selle olulisuse ning kontrollida süstemaatiliselt regulatsiooni vastavust põhiseadusele.

Käesolevas töös on Eesti regulatsiooni läbivalt võrreldud Saksamaa vastava regulatsiooniga, millest Eesti seadusandja on väga suures ulatuses lähtunud, kuid millest Eesti krediidasutuse osaluse sundvõõrandamisregulatsioon siiski oluliselt erineb. Saksamaa õigust on teistele krediidasutuse osaluse sundvõõrandamist kätkevatele õiguskordadele eelistatud tulenevalt Eesti õiguse lähedusest ja struktuurilisest sarnasusest Saksamaa õigusega. Kasutatud on eelkõige põhiõigustega seotud riigikohtupraktikat ning valdavalt põhiõiguste temaatikal kirjutatud erialast õiguskirjandust. Samuti on allikateks erinevad, krediidasutuste sundvõõrandamise ning maksejõuetuse probleemistikku põhiliselt majanduslikus prisma analüüsivad materjalid.

Tulenevalt regulatsiooni uudsusest ning käesolevast üldisest majanduslikust olukorrast on regulatsiooni põhiseadusele vastavuse kontroll aktuaalne.

Töö koostamisel on kasutatud võrdlevat, süsteemset ja deduktiivset uurimismeetodit. Koos Saksamaa vastava regulatsiooni võrdlusega, on iga peatüki raames probleemistikku

deduktiivselt käsitletud, samas iseloomustab töö üldist struktuuri süsteemne käsitus, liites töö erinevaid osi tulenevalt nendevahelisest seosest.

1 KREDIIDIASUTUSE OSALUSE SUNDVÕÖRANDAMISE OLEMUS

Krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamisregulatsiooni kitsaskohtade väljatoomiseks tuleb esmalt selgitada krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamisregulatsiooni olemus ja sätestamise alused. Regulatsiooni põhiseaduslikkuse analüüs ise aga eeldab täiendavalt krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsiooni s.t. põhiõigusliku riive objektiks oleva põhiõiguse piiritlemist ning alles seejärel saab asuda analüüsima riive õiguspärast.

1.1 Krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise sätestatus

Krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise alused ja menetlus on sätestatud krediidiasutuste seaduse¹ (edaspidi ka KAS) peatükis 10². Peatükk viidi KAS-i sisse finantsinspeksiooni seaduse, krediidiasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 810 SE² alusel, mille menetluse algatamise ja jõustumise vahele jäi vähem kui neli kuud. Seaduseelnõu võeti vastu ühehäälselt ja jõustus 01. jaanuaril 2011, mistõttu on krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsioon üsnagi uudne.³

KAS-s sätestatud krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsiooni võib pidada tavapäratuks kuivõrd kuni nimetatud regulatsiooni jõustumiseni ei sätestanud seadus äriühingu osaluse sundvõõrandamist riigi poolt. Kuni eelnõu 810 SE vastuvõtmiseni oli sundvõõrandamine avalik-õigusliku menetlusena karistusõiguse ja erakorralise- või sõjaseisukorra väliselt⁴ sätestatud kinnisasja sundvõõrandamise võimaldamiseks kinnisasja sundvõõrandamise seaduse⁵ (edaspidi ka KASVS) järgi, relva

¹ Krediidiasutuste seadus. - RT I 1999, 23, 349 ... RT I, 29.03.2012, 24.

² Finantsinspeksiooni seaduse, investeerimisfondide seaduse, krediidiasutuste seaduse ja Tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu. 810 SE I. – Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120501084448&file_id=1148967&file_name=\(813\)finantsinspeksioon.doc&file_size=141312&mnsent=810+SE&etapp=13.09.2010&fd=13.04.2011](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120501084448&file_id=1148967&file_name=(813)finantsinspeksioon.doc&file_size=141312&mnsent=810+SE&etapp=13.09.2010&fd=13.04.2011) (10.03.2012).

³ Algatamine 13.09.2010, vastuvõtmine 09.12.2011 ja jõustumine 01.01.2011 – vt andmeid riigikogu koduleheküljelt:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1147492&u=20120401113258>

⁴ Näiteks käsitleb riigikaitseliste sundkoormiste seadus (Riigikaitseliste sundkoormiste seadus. - RT I 1995, 25, 352 ... RT I, 08.07.2011, 56) ja sõjaaja riigikaitse seadus (Sõjaaja riigikaitse seadus. - RT I 1994, 69, 1194 ... RT I, 29.11.2011, 8) sundvõõrandamist sõjaseisukorras, kuid vastavalt PS §-le 130 võib sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust, mistõttu on sellisel juhul tegemist erandliku õigusliku konstruktsiooniga.

⁵ Kinnisasja sundvõõrandamise seadus. - RT I 1995, 30, 380 ... RT I 2010, 38, 231.

sundvõõrandamise võimaldamiseks relvaseaduse⁶ järgi ja vallasasja sundvõõrandamiseks hädaolukorra seaduse⁷ järgi. Kui kõik eespool nimetatud sundvõõrandamise regulatsioonid sätestasid füüsilise asja – kinnisasja või vallasasja – omandiõiguse sundvõõrandamise eesmärgiga saada eelkõige seaduslik valdus sundvõõrandatava asja üle⁸ asja omandiõiguse sundvõõrandamise kaudu, siis krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise puhul on sundvõõrandamise objektiks osalus juriidilises isikus, täpsemini äriühingus. Eraõiguses on juriidilise isiku osaluse sisuline sundvõõrandamine olnud varasemalt sätestatud äriseadustiku⁹ (edaspidi ka ÄS) peatükis 29¹.

Eesti seadusandja otsus kehtestada krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsioon ei ole kaugeltki ainulaadne, sarnaseid regulatsioone on kehtestatud näiteks Suurbritannias¹⁰ ja Saksamaal¹¹. Suurbritannia vastava regulatsiooni kohaselt on riigi omandisse toodud neli krediidasutust, millest kaks riigistati 100% ulatuses.¹² Kuigi Saksamaa krediidasutuse osaluse sundvõõrandamisregulatsioon loodi eelkõige ühe krediidasutuse - Hypo Real Estate Holding AG - riigistamiseks, otsustasid krediidasutuse osanikud krediidasutuse nõukogu ja juhatuse soovitusel¹³ riigi ülevõtmispakkumise aktsepteerida ning sundvõõrandamist ei esinenud.¹⁴ Sundvõõrandamise erilisusele Saksamaa regulatsioonis ning selle seotusele konkreetse finantskriisiga (konkreetsete krediidasutustega) ilmestab Saksamaa sundvõõrandamisregulatsiooni säte, mis lubab valitsusel krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise otsuseid langetada üksnes kuni 31. oktoobrini 2009.¹⁵ Seega otsustati anda valitsusele piiratud võimalus ilma parlamendi heakskiiduta (seaduse muudatuseta) sundvõõrandamist teostada.

⁶ Relvaseadus. - RT I 2001, 65, 377 ... RT I, 29.12.2011, 9.

⁷ Hädaolukorra seadus. - RT I 2009, 39, 262 ... RT I, 30.12.2011, 44.

⁸ Relvaseaduses käsitletud sundvõõrandamise eesmärk on pigem relva seadusliku valduse äravõtmine isikult, kes ei oma relva kasutuseks luba, kuid valduse äravõtmine seadustatakse omandi riigile üleandmisega.

⁹ Äriseadustik. - RT I 1995, 26, 355... RT I, 28.12.2011, 50.

¹⁰ Banking Act of 2009. Vastu võetud 12.02.2009. Commons: Vol. 487 Column 1530, Lords: Vol. 707 Column 1223. – Arvutivõrgus: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/1/contents> (24.03.2012).

¹¹ Gesetz zur Rettung von Unternehmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Rettungsübernahmegesetz - RettungsG). Vastu võetud 07.04.2009. Viimased muudatused 22.12.2011 (BGBl. I S. 3044). – Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/rettungsg/gesamt.pdf> (25.03.2012)

¹² Maailmapank. Banks in Crisis: When Governments Take Temporary Ownership. <http://rru.worldbank.org/documents/CrisisResponse/Note9.pdf> (27.03.2012), lk 1.

¹³ Hypo Real Estate Holding AG. Press release. 24.04.2009. – Arvutivõrgus: http://www.hyporealestate.com/eng/pdf/042409_PI-Stellungnahme_Endfassung_Engl.pdf (27.03.2012).

¹⁴ German government to take control of Hypo Real Estate. – Deutsche Welle 24.04.2009. – Arvutivõrgus: <http://www.dw.de/dw/article/0,,4204982,00.html> (27.03.2012).

¹⁵ RettungsG § 6 lg 1.

Krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamine on rahvusvaheliste finantsalaste organisatsioonide poolt aktsepteeritud vahend riigi ja rahvusvahelise finantsstabiilsuse tagamisel. Euroopa Keskpank on oma arvamuses seaduseelnõu 810 SE kohta eelnõusse positiivselt suhtunud rõhutades efektiivsete meetmete rakendamise vajadust finantsüsteemi stabiilsuse tagamisel, samas märkides, et sundvõõrandamise menetlus peab olema vastavuses Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis sätestatuga ja Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) otsustega ning seega olema kooskõlas põhimõttega, et kellelki ei tohi tema omandit ära võtta muidu kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud juhtudel. Oma arvamuses eeldab Euroopa Keskpank, et sundvõõrandamise meetmeid rakendatakse üksnes erandlikel juhtudel, kui meetme karmus vastab finantsstabiilsuse ohustatusele kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.¹⁶ Ka Maailmapank ja Rahvusvaheline Valuutafond on jaatanud võimalust krediidiasutusi teatud juhtudel finantsstabiilsuse säilitamiseks sundvõõrandada.¹⁷

Krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsiooni õiguslikuks aluseks on Eesti Vabariigi põhiseaduse¹⁸ (edaspidi ka PS) § 32 lg 1 l-s 2 sätestatu, mille kohaselt võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras ning õiglase ja kohese hüvituse eest omandit omaniku nõusolekuta üldistes huvides võõrandada. Ka Euroopa Inimõiguste Konventsiooni esimese protokoll¹⁹ artikli 1 esimese lõike teine lause ütleb, et kellelki ei või võtta tema omandit muidu kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud tingimustel ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid järgides. Sundvõõrandamist saab viia läbi kas seadusega või haldusorgani otsusega mis põhineb seaduse regulatsioonil. Sellest tulenevalt on tegemist vastavalt legaal- või administratiivsundvõõrandamisega.²⁰ KAS §-s 115⁶ sätestatud krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamine on administratiivsundvõõrandamine.

Krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamine viiakse läbi Vabariigi Valitsuse poolt tehtava sundvõõrandamisotsusega. Vastavalt haldusmenetluse seaduse²¹ (edaspidi ka HMS) § 51

¹⁶ Euroopa Keskpank. Arvamus täiendavate finantsstabiilsust tagavate meetmete kohta Eestis (CON/2010/35). 26.04.2010. – Arvutivõrgus: http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/et_con_2010_35_f_sign.pdf (27.03.2012) p 2.5.

¹⁷ Rahvusvaheline Valuutafond, Maailmapank. An Overview of the Legal, Institutional, and Regulatory Framework for Bank Insolvency. 17.04.2009. – Arvutivõrgus: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/041709.pdf> (27.03.2012), lk-d 3, 36.

¹⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.

¹⁹ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 1. – RT II 1996, 11/12, 34.

²⁰ U. Lõhmus. PS § 32/1.3.1. - P. Varul, jt. Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. [01.06.1998] – Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716> (27.03.2012).

²¹ Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.

Ig-s 1 sätestatule on KAS § 115¹¹ lg 1 alusel välja antud otsus haldusakt. Haldusakt on vastavalt HMS §-le 54 õiguspärane juhul, kui see on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Eelmainitud säte näeb muuhulgas ette haldusakti sisulise õiguspärasuse nõude. Haldusakt on sisuliselt õiguspärane kui see vastab haldusakti väljaandmise aluseks olevale õiguslikule alusele ja on kooskõlas kõrgemalseisvate normidega, põhiõigustega ja õiguse üldpõhimõtetega ning ei sisalda diskretsioonivigu. Sellisena on sundvõõrandamise õiguspärasus seotud mitte üksnes selle aluseks oleva seaduse vaid ka sundvõõrandamisotsuse õiguspärasusega.

1.2 Osaluse sundvõõrandamise põhiseaduspärasuse eeldused

1.2.1 Osaluse sundvõõrandamine omandipõhiõiguse riivena

Krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsiooni rakendusala on vastavalt KAS § 115⁵ lg-le 2 välja jäetud välismaiste krediidiasutuste filiaalid.²² Seda eeldatavasti põhjusel, et filiaal ei ole eraldiseisev juriidiline isik vaid välismaal registreeritud juriidilise isiku esindus, millel seetõttu puudub eraldiseisev Eestis registreeritud aktsiakapital ehk Eesti Vabariigi halduspädevuse alla käiv omandiõigus. Filiaali väljajätmine krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsioonist tekitab küsimuse võrdse kohtlemise teemal ning seab mõnevõrra kahtluse alla krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsiooni efektiivsuse.²³ Siiski tuleb tunnistada, et ehki ka filiaali tegevus või tegevusetus võib tuua kaasa ohu Eesti finantsüsteemi stabiilsusele, jääb sundvõõrandamine instituudina välisriigis registreeritud äriühingu osaluse suhtes arusaadavatel põhjustel lühikäeliseks.²⁴

Kuigi KAS § 115⁵ lg-e 2, mis sätestab regulatsiooni kohaldatavuse, otseselt ei välista sundvõõrandamismenetluse kohaldamist ühistupanga suhtes, ei tohi riik omandada osalust ühistupangas, mis seega välistab krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsiooni

²² S. Narusk, K. Siibak, T. Auväärt. Seletuskiri finantsinspektsiooni seaduse, krediidiasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. – Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emspain&content_type=application/msword&u=20120429190950&file_id=1148968&file_name=\(813\)%20finantsinspektsioon%20seletuskiri.doc&file_size=448512&mnsensk=810+SE&etapp=13.09.2010&fd=13.04.2011](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emspain&content_type=application/msword&u=20120429190950&file_id=1148968&file_name=(813)%20finantsinspektsioon%20seletuskiri.doc&file_size=448512&mnsensk=810+SE&etapp=13.09.2010&fd=13.04.2011) (20.04.2012), lk 21.

²³ Filiaali väljajätmine teematikat käesolevas töös mahupiirangu tõttu äramärgitust pikemalt ei käsitleta.

²⁴ Filiaalid kasvavad osatähtsust Eesti krediidiasutuste seas ilmestab asjaolu, et näiteks Nordea Bank Finland Plc Eesti filiaal omab 15% Eesti laenuurust (kusjuures 24% äriühingutele antavatest laenudest on võetud Nordea Bank Finland Plc Eesti filiaalid) ja 6% hoiuste turust. Vt T. Oja. Rootsi pankade ülemvõim hakkab murenema. – Eesti Postimees 24.03.2012.

kohaldatavuse ühistupangale. Nimelt kohaldatakse ühistupangale vastavalt ÄS § 38 alusel hoiu-laenuühistu kohta sätestatud kui ÄS-st ei tulene teisiti. Hoiu-laenuühistu seaduse²⁵ § 3 lg 2 kohaselt on hoiu-laenu ühistu aga tulundusühistu, mille liikmeks riik vastavalt riigivaraseaduse²⁶ § 8 lg-le 8 olla ei tohi. Võib arvata, et ühistupanga liikmelisuse kui sundvõõrandamise objektiks olla võiva varalise õiguse²⁷ sundvõõrandamine ei ole kunagi olnud KAS 10² peatüki koostajate silmis võimalikku sundvõõrandatavaks omandiõiguseks kuna hoiu-laenuühistud ei kanna sellist süsteemset riski, mille realiseerumine võiks põhistada hoiu-laenuühistu liikmelisuse sundvõõrandamise avaliku huvi kaitseks. Kuivõrd KAS § 3 lg 2 järgi võib krediidasutusena tegutseda üksnes aktsiaselts või ühistu, on sundvõõrandamise objektiks KAS 10² sätestatud sundvõõrandamise regulatsiooni puhul aktsiaseltsi osalus ehk aktsia.

Sundvõõrandamine tähendab omaniku täielikku või osalist ilmajätmist subjektiivsest õigusest, mille põhiseaduse § 32 garanteerib.²⁸ Sundvõõrandamise õiguspärasuse alused on sätestatud PS § 32 lg 1 lauses 2. PS §-s 32 kasutatakse nii mõistet omand kui ka mõistet vara. See toetab argumentatsiooni, mille kohaselt omand PS § 32 tähenduses on laiem õigusmõiste kui asjaõiguslik omandiõigus. Õiguskirjanduses leitakse, et lisaks vallas- ja kinnisasjadele kaitseb PS § 32 ka muid rahalist väärtust omavaid õigusi.²⁹ Sama tõlgendust on kasutanud Riigikohus.³⁰ Tsiviilseadustiku üldosa seaduse³¹ (edaspidi ka TsÜS) § 66 kohaselt on vara isikule kuuluvate rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogum, kui seadusest ei tulene teisiti.

ÄS § 226 järgi annab aktsia aktsionärile õiguse osaleda aktsionäride üldkoosolekul ning kasumi ja aktsiaseltsi lõpetamisel allesjäänud vara jaotamisel, samuti muud seaduses sätestatud ja põhikirjaga ettenähtud õigused. Ka omab aktsia rahalist väärtust – arvestuslikku väärtust või nimiväärtust.³² Peale selle omab aktsia eelnevatest eraldiseisvat

²⁵ Hoiu-laenuühistu seadus. - RT I 1999, 24, 357 ... RT I 2010, 34, 182.

²⁶ Riigivaraseadus. - RT I 2009, 57, 381 ... RT I, 05.01.2011, 18.

²⁷ Liikmelisus tulundusühistus on pigem PS § 31 reguleerimisalasse jääv põhiõigus. Siiski võib tulundusühistu liikmelisus olla varaliseks õiguseks PS § 32 lg 1 l 2 mõttes.

²⁸ RKÜKo 3-2-1-59-04, p 13.

²⁹ Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2001, lk. 249; P. Roosmaa. PS § 32/2.2. – E-J Truuväli, jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2 vlj. Tallinn: Juura 2008.

³⁰ RKTko 3-2-1-1-01 p 5; RKTko III-2/3-26/95; RKTko III-2/1-56/95.

³¹ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 06.12.2010, 12.

³² ÄS § 222¹ lg 2 järgi vastab kõikidele nimiväärtuseta aktsiatele võrdne osa aktsiakapitalist s.t. ühele nimiväärtuseta aktsiale osaks langev aktsiakapitali osa (aktsia arvestuslik väärtus) määratakse aktsiakapitali jagamisel aktsiate arvuga. ÄS § 223 lg 1 järgi omab nimiväärtusega aktsia väärtust vähemalt 10 senti.

ja eraldi kujunevat väärtust – harilikku väärtust.³³ ÄS § 228 lg 1 järgi on aktsiad nimelised ning sama paragrahvi lõike 2 järgi kuuluvad nimelisest aktsiast tulenevad õigused isikule, kes on aktsionärina kantud aktsiaraamatusse. Seega annab aktsiaraamatusse aktsionärina kantuks olemine PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigusega kaitstud varalisi õiguseid. Aktsia kui varaline õigus on seega omakorda PS § 32-s sätestatud õiguste objektiks, millede alla kuulub omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise õigus,³⁴ samuti tõrjeõigus riigi omavolilise tegevuse vastu.³⁵

Aktsiaseltsi aktsiaraamatut peab vastavalt ÄS § 233 lg 3 Eesti väärtpaberite keskregistripidaja. Krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise otsus, mis KAS § 115¹² lg 3 järgi kohustab Eesti väärtpaberite keskregistripidajat muutma krediidiasutuse aktsiaraamatusse kantud aktsionäri isikut ilma aktsiaraamatusse kantud aktsionäri nõusolekuta, vaid üksnes Vabariigi Valituses otsuse alusel, on tulenevalt eelnevast omandi vaba käsutamise ja omandi omaniku tõrjeõiguse riiveks omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise kaudu, mistõttu sätestab KAS 10² peatükk PS § 32 lg 1 lause 2 reguleerimisalasse kuuluva sundvõõrandamise.

Sundvõõrandamine kui põhiõiguse kaitseala kitsendus on õigustatud vaid juhul, kui sellisel kitsendusel on põhiseaduslik alus. Põhiseadusliku aluse olemasolul on tegemist põhiõiguse kaitseala õigustatud riivega, selle puudumisel aga põhiõiguse rikkumisega.³⁶ Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise põhiseaduslikud eeldused on sätestatud PS § 32 lg-s 1 l-s 2, mille kohaselt omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Seega sätestab PS § 32 lg 1 l 2 kvalifitseeritud seadusreservatsiooni.

Seaduslik alus, mis sisaldab volitust põhiõiguse riivamiseks, kujutab endast ise samal ajal põhiõiguse riivet. Tulenevalt eelnevast peab KAS 10² peatükis sätestatud krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamine, kui PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse riive, olema kooskõlas PS § 32 lg 1 l-st 2 tuleneva kvalifitseeritud seadusereservatsiooni poolt sätestatud nõuetega.

³³ ÄS § 229 lg 1 järgi on aktsia vabalt võõrandatav seega ka müügitehingu esemeks. TsÜS § 65 kohaselt on eseme väärtuseks selle harilik väärtus ehk selle kohalik keskmine müügihind (turuhind), kui seaduse või tehinguga ei ole ette nähtud teisiti. TsÜS § 48 järgi on esemeks asjad, õigused ja muud hüved, mis võivad olla õiguse objektiks.

³⁴ Omandi vaba käsutamise õigus kui lepinguvabadus tuleneb pigem PS § 32 lg 3 l-st 1 kui PS § 19 lg-st 1. vt M. Ernits. PS § 19/3.1.1. – E-J Truuväli, jt (toim).

³⁵ K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. Juridica 2006, nr 1, lk 55.

³⁶ R. Alexy Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica. Eriväljaanne, 2001, p 5.4.

1.2.2 Muud osaluse sundvõõrandamise põhiseaduspärasuse kriteeriumid

PS § 32 lg 1 1 2 kirjeldatud kvalifitseeritud seadusereservatsioon on eriliseks riive õigustuse aluseks. Põhiseaduse § 11 sätestab aga põhiõiguste kitsendamise üldisi nõudeid.³⁷ PS § 11 lubab õigusi ja vabadusi piirata, s.t põhiõigusi riivata ainult kooskõlas põhiseadusega ja ainult juhul kui need riived on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ja ei moonuta piiratatavate õiguste ja vabaduste olemust. Teisisõnu peavad põhiõiguste riived olema materiaalselt ja formaalselt põhiseaduspärased.³⁸

Ka võib üks haldussundi rakendav meede riivata mitmeid põhiseaduses sätestatud põhiõigusi, millisel juhul peavad sellised riived olema kooskõlas vastavate põhiõiguste riivete õiguspärasuse eeldustega. Arvestades krediidiastutuse osaluse sundvõõrandamise olemust võib üheks riivatavaks põhiõiguseks olla ka võrdsuspõhiõigus.

Põhiseaduse § 12 lg 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, millest Riigikohus on tuletanud õigusloome võrdsuse nõude. Riigikohtu hinnangul nõuab õigusloome võrdsus seda, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Kuid Riigikohus mõnis ebavõrdse kohtlemise lubatavust sõnades, et mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine pole võrdsusõiguse rikkumine vaid, et keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ehk ilma mõistliku põhjuseta ebavõrdselt.³⁹ Põhjuse hindamine mõistlikuks sõltub igast konkreetsest ebavõrdse kohtlemise olukorrast.

Omand peab olema kaitstud võrdselt s.t. isikute vahel vahet tegemata.⁴⁰ PS § 32 lg 1 lauset 1 võib käsitleda kui erilist võrdsuspõhiõigust sätestavana eelkõige kuna see keelab diskrimineerida teatud kindla tunnuse – omandi – alusel.⁴¹ Käesolevas töös on omandi alusel teostatud võrdsuspõhiõiguse riivet vaadeldud omandipõhiõiguse riive välise ilminguna.

³⁷ R. Alexy Põhiõigused Eesti põhiseaduses, p 5.4.1.

³⁸ *Ibid.*, p 5.4.1 jj.

³⁹ RKPJKo 3-4-1-12-07, p 18

⁴⁰ P. Roosma. PS § 32/3. – E-J Truuväli, jt (toim).

⁴¹ M. Ernits. PS § 12/1.2.2. – E-J Truuväli, jt (toim).

Kuigi aktsionäride üldkoosolek mängib olulist rolli aktsiaseltsi ettevõtmiste suunamisel ei ole sundvõõrandamise puhul tegemist otsese PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse piiranguga, kuivõrd ettevõtlusvabaduse piirang on krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise puhul omandiõiguse piirangu kaasnähtus. Sundvõõrandamisega ei ole piiratud aktsionäri õigused üldkoosolekul hääletada vaid piiratud on aktsionäri õigus omandit vabalt käsutada ja tõrjeõigus riigi omavolilise tegevuse vastu.

Riigikohtu hinnangul riivab ettevõtlusvabadust avaliku võimu iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.⁴² Hääleõiguse teostamine võib olla ettevõtlusega seotud. Siiski on omandiõiguse piirang krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise puhul oluliselt vahetum, mistõttu ei ole käesolevas töös krediidasutuse osaluse sundvõõrandamist kui piirangut ettevõtlusvabadusele analüüsitud.

1.3 Euroopa Liidu õiguse kohaldatavus

Euroopa Keskpank on oma arvamuses seaduseelnõu 810 SE kohta märkinud, et rahalisi toetusmeetmeid ei tohi anda maksejõuetutele krediidasutustele ning hinnakujundus peab põhinema riskil ja juhinduma turust ning rõhutanud, et on väga oluline tagada, et kavandatavad muudatused õigusaktides rakendatakse täielikult järgides liidu õigussätteid, s.h. ühtse turu põhimõtteid ja finantsteenuste õigusakte ning konkurentsi ja riigiabi reegleid.⁴³ Kuigi esialgu ei paista krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise seos Euroopa Liidu konkurentsiõigusega ilmne, on siiski juba käesolevaks ajahetkeks Euroopa Komisjonil tulnud krediidasutuse osaluse ülevõtmist riigi poolt reguleerida.

Seoses Euroopa Liidu koondumisregulatsiooniga on Euroopa Komisjon selgitanud, et krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine, mis päädib riigi enamusosalusega krediidasutuses, ei ole käsitletav Euroopa Liidu ühinemismääruse⁴⁴ art 3 lg 5 (b) alla käiva erandina (kontrolli omandab vastavate volitustega isik kooskõlas liikmesriigi seadustega, mis käsitlevad likvideerimist, lõpetamist, maksejõuetust, maksete peatamist ja samalaadseid menetlusi) ning võib selle tõttu põhjustada Euroopa Liidu ühinemismääruse regulatsiooni alla langeva olukorra ehk vajaduse saada Euroopa Komisjonilt loa

⁴² RKPJKo 3-4-1-6-00, p 11.

⁴³ Euroopa Keskpank, p 2.6

⁴⁴ Euroopa Nõukogu 20. 01.2004. a määrus (EÜ) nr 139/2004, kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (EÜ ühinemismäärus). – ELT L24/1. 29.01.2004, lk 41-61.

sundvõõrandamise teostamiseks vastavalt ühinemismääruse artiklile 8.⁴⁵ Seda nimelt juhul, kui liikmesriigi omandis on juba samal turul tegutsev ettevõtja ja sundvõõrandamismenetluse objektiks olev krediidasutus ning riigi omandis olev ettevõtja täidavad Euroopa Liidu ühinemismääruse art 1 lg-s 2 või 3 välja toodud kriteeriume (mis Eestis tegutsevate krediidasutuste puhul ilmselt tõenäoline ei ole). Kuigi Euroopa Komisjon on oma analüüsis piirdunud konstateeringuga, et kontrolli omandavaks isikuks Euroopa Liidu ühinemismääruse art 3 lg 5 järgi võib olla ministeerium, võib komisjoni loogikat järgides jõuda arusaamani, et Euroopa Liidu ühinemismääruse regulatsiooni alla kuuluks ka olukord, milles kontrolli omandavaks isikuks oleks liikmesriigi valitus (s.t. turuosaliste omanikuks oleksid erinevad haldusorganid).⁴⁶ Eelneva valguses võib KAS § 115¹¹ lg-t 6 ja riigivaraseaduse §-i 4 arvestades tekkida olukord, kus ühe krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine ei võimalda teise krediidasutuse osaluse sundvõõrandamist enne Euroopa Liidu ühinemismääruse art-s 8 kajastatud otsuse vastuvõtmist.

Euroopa Komisjoni ette ei ole senimaani jõudnud juhtumit, mille raames komisjon peaks krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise keelama vastuolu tõttu Euroopa Liidu ühinemismäärusega.

Kuigi krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine isenesest vastab Euroopa Liidu toimimise lepingu⁴⁷ artikli 107 lõikes 1⁴⁸ sätestatud konkurentsi kahjustava abi kriteeriumitele, ei kujuta krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine Euroopa Komisjoni hinnangul ei endast keelatud riigiabi andmist, kuid seda ainult juhul kui riigi poolt krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise raames sundvõõrandandjale⁴⁹ tasutav hüvitis põhineb krediidasutuse osaluse tegelikul väärtusel ja on hinnatud iseseisva hindaja poolt.⁵⁰

⁴⁵ Asjas arutati eelnevalt mainitud Hypo Real Estate Holding AG enamusosaluse ostu Saksamaa riigi poolt, vt. Euroopa Komisjoni otsust nr. COMP/M.5508, 14.05.2009. – Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m5508_20090514_20310_de.pdf (27.03.2012), lk 1-6.

⁴⁶ Lähtuvalt Euroopa Komisjoni ette toodud kaasusest ei olnud edasine analüüs tarvilik, vt Euroopa Komisjoni otsust nr. COMP/M.5508, 14.05.2009, lk 6.

⁴⁷ Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C 83/1. 30.03.2010.

⁴⁸ Endine EÜ asutamislepingu artikkel 87 (1).

⁴⁹ Töös kasutatakse läbivalt krediidasutuste seaduse 10² peatükis kasutatud termineid sundvõõrandandja ja sundvõõrandisaja. Krediidasutuste seaduse § 115⁵ lg 3 kohaselt on sundvõõrandandjaks osalust omav aktsionär, kelle osalus krediidasutuses sundvõõrandatakse ning sundvõõrandisajaks sundvõõrandatava osaluse omandajana riik.

⁵⁰ Euroopa Komisjoni otsust nr. C 14/2008 (ex NN 1/2008), 02.04.2008. – Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/225083/225083_825918_2_1.pdf (27.03.2012), p-d 90, 91; Euroopa Komisjoni otsus nr. N61/2009, 16.02.2009. – Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2009/n061-09.pdf (27.03.2012), p 36.

Ülal märgitu näitlikustab, et krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise puhul tuleb muuseas arvestada ka Euroopa Liidu konkurentsioigusega. Olgugi, et eelnev põgus analüüs ei ole otseselt põhiseaduslikkuse kontrolli osaks, toob see välja olulisi ning Eesti seaduste suhet Euroopa Liidu õigusega silmas pidades mainimist väärivaid momente.⁵¹

1.4 Vahekokkuvõte

Krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine kui omandipõhiõiguse riive peab olema teostatud seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest ning olema formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane. Krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine peab võrreldavate isikute gruppide suhtes olema võrdselt teostatud välja arvatud juhul, kui ebavõrdseks kohtlemiseks on mõistlik põhjus. Põhjus on mõistlik juhul, kui riive on mõõdukas.

Krediidasutuse osaluse sundvõõrandamisel tuleb lisaks põhiseaduses sätestatule arvestada ka Euroopa Liidu konkurentsiregulatsiooniga, eelkõige koondumiskontrolli ja riigiabi andmist puudutava regulatsiooniga.

⁵¹ Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu vastuvõtmise tulemusena muutus Euroopa Liidu õigus üheks põhiseaduse tõlgendamise ja rakendamise aluseks, vt RKPJKa 3-4-1-3-06 p 15, 16; Kui selgub, et Eesti õigus on vastuolus EL õigusega, siis tuleb vastuolus olev Eesti õigus jätta kohaldamata, vt RKHKo 3-3-1-85-07 p 38; Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. - RT I 2003, 64, 429.

2 VASTAVUS OMANDIPÕHIÕIGUSE RIIVE NÕUETELE

PS § 31 lg 1 lause 2 järgi peab krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine kui omandipõhiõiguse riive olema teostatud seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest.

2.1 Finantssüsteemi stabiilsus kui üldine huvi

Omandit võib sundvõõrandada üksnes avalikes huvides, seega tohib krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise eesmärk olla üksnes avalike huvide kaitse. Avalik huvi on määratlemata õigusemõiste, mida põhiliselt püütakse defineerida alaliikide kaudu.⁵² KAS-is sätestatud krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise kitsam eesmärk ehk avaliku huvi täpsustus on tuletatav KAS § 115⁶ lg-st 1, mille kohaselt võib krediidasutuse osaluse sundvõõrandamist kohaldada üksnes Eesti finantssüsteemi stabiilsuse tagamiseks. Sellist seisukohta rõhutatakse läbivald ka eelnõu 810 SE seletuskirjas.

Ühiskonna majanduslik heaolu (k.a. majanduskasv) ja finantssüsteemi stabiilsus on olemuslikult seotud⁵³. Kui finantssüsteemi stabiilsuse seos avaliku huviga on üldiselt jaatatav, ei saa siiski oletada, et finantssüsteemi senise suuna jätkamine ehk stabiilsuse tagamine oleks alati kooskõlas avaliku huviga. Ilmselgeim näide - ülioptimistliku laenuturu jaoks vahendite liialt vaba saadavus ei ole alati positiivsete pikaajaliste tulemustega päädiv olukord ning sellist olukorda ei tuleks ka riiklike sunnimeetmetega säilitada. Samuti ei ole selge, kas ebaõnnestunud äriplaaniga äriühingu tegevuse jätkumine avalike vahendite eest on kooskõlas avalike huvidega kui võrd pikemas perspektiivis võib kasulikumaks osutada KAS § 115⁶ lg 2 p-de 1-3 kriteeriumitele vastava krediidasutuse tegevuse lõppemine. Seega võib finantssüsteemi stabiilsuse sidumine avaliku huviga kohati keeruline olla. Siiski ei ole finantssüsteemi ülemäära kiire ja laiaulatuslik korrektuur (muudatus negatiivses suunas) ehk finantsšokk, avalikes huvides. Ka kui finantssüsteemis valitsev *status quo* ei ole avalikes huvides ei tohi sellise oleku muudatus olekusse, mis on rohkem kooskõlas avalike huvidega, olla ülemäära kiire ja laiaulatuslik.

⁵² K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusemõiste. *Juridica* 2005, nr 3, lk 191 jj.

⁵³ J. P. Trachtman. The International Law of Financial Crisis: Spillovers, Subsidiarity, fragmentation and cooperation, *Journal of International Economic Law* 13(3). Oxford University Press 2010, lk 720.

Niisiis võib oletada, et liialt kiirete ja laiaulatuslike negatiivsete muudatuste ärahoidmine on avalikes huvides, muudatused ise aga ei pruugi olla vastuolus avalike huvidega. Seega võib avaliku huvi objektiks olevat finantssüsteemi stabiilsust defineerida kui finantsšoki s.t. liialt kiirete, laiaulatuslike ja paljusid isikuid puudutavate negatiivsete muudatuste puudumist. Krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamine olukorras, kus ei ole näha selget seost konkreetese krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise ja finantssüsteemi stabiilsuse säilitamise vahel, on vastuolus nii KAS-s endas ettenähtud krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise eeldustega kui ka sundvõõrandamise põhiseaduslike eeldustega. Seega tuleb finantssüsteemi stabiilsuse mõiste siiski veel detailsemalt sisustada kuivõrd finantssüsteemi stabiilsuse tagamise kriteerium kitsendab sundvõõrandamise kohaldamist ning on seetõttu oluliseks õigusmõisteks.

Finantssüsteemi stabiilsuse osas ühese ja üldtunnustatud definitsiooni puudumist tunnistatakse ka eelnõu 810 SE seletuskirjas, tõdedes, et kuigi nimetatut kasutatakse läbivalt näiteks Euroopa Liidu direktiivis 2009/111/EÜ⁵⁴, on finantssüsteemi stabiilsus määratlemata õigusmõiste.⁵⁵ Eelnõu seletuskirja kohaselt on majandusspetsialistide arvates finantssüsteemi stabiilsus tugevalt seotud olulist majanduslikku mõju (süsteemset riski) kandva panga maksejõuetusega.⁵⁶ Finantssüsteemi stabiilsust sisustatakse seletuskirja kohaselt laia diskretsioonilise kontseptsioonina, mida iseloomustab finantssüsteemi usaldusväärne, kindel ja turvaline toimimine ning makse- ja arveldussüsteemide sujuv toimimine ning mille puudumist tunnetatakse vaid finantskriisis olles s.o. hädaolukordades.⁵⁷

2.1.1 Finantssüsteemi stabiilsust mõjutavad muudatused

Kui finantssüsteemi stabiilsus on finantsšoki ehk suurte muudatuste puudumine, tuleb sisustada muudatuste tähendus ehk selgitada milliste asjaolude ülemäära kiire ja laiaulatuslik muudatus võib olla finantsšoki aluseks.

⁵⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/111/EÜ, millega muudetakse direktiive 2006/48/EÜ, 2006/49/EÜ ja 2007/64/EÜ seoses keskasutustega seotud pankade, teatavate omavahendite kirjete, suure riskikontsentratsiooni, järelevalvesüsteemide ja kriisijuhtimisega. – ELT L302. 17.11.2009, lk 97 – 119.

⁵⁵ S. Narusk jt, lk 2.

⁵⁶ C. Goodhart, Ph. Hartmann, D. Llewellyn, L. Rojas-Suarez, S. Weisbrod. Financial Regulation: Why, how and where now? Routledge, London, 1998, p 16; R.M. Lastra. Legal Foundations of International Monetary Stability, Oxford University Press, 2006, p 16.

⁵⁷ S R.M.Lastra. Legal Foundations of International Monetary Stability. Oxford University Press, 2006.

2.1.1.1 Hoiustajate vahendite ja huvide säilimine

KAS § 115⁶ lg 1 sätestab täpsustuse mille kohaselt on krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise eesmärgina eelkõige käsitletav krediidasutuste hoiustajate⁵⁸ vahendite säilitamine ja hoiustajate huvide kaitsmine. Arvestades KAS § 115⁶ lg 1 ülesehitust, võib sätet grammatiliselt ja süsteemselt koos KAS § 115⁶ lg-ga 2 tõlgendades jõuda arusaamani, et lauseosa ei ole iseenesest käsitletav krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise eesmärki sätestavana vaid üksnes täpsustab finantssüsteemi stabiilsuse mõistet, sidudes seda konkreetse sundvõõrandatava krediidasutuse hoiustajate vahendite säilimise ja huvide kaitsega. Eesti rahandussüsteemi stabiilsus on ka finantsinspektsiooni seaduse⁵⁹ §-s 3 seostatud klientide ja investorite huvide nende vahendite säilimisega.⁶⁰ Kui lähtuda arusaamast, et KAS § 115⁶ lg 1 kasutatav lauseosa „hoiustajate vahendite säilitamiseks ja nende huvide kaitsmiseks“ märgistab finantssüsteemi stabiilsuse põhilist olemust, selgub, et finantssüsteemi stabiilsus on saavutatud olukorras, kus krediidasutuste hoiustajate hoiustatud vahendite säilivus ja krediidasutuste hoiustajate huvid seoses hoiuste hoidmisega krediidasutuses on tagatud. Siinkohal annab seadus kindla ettekujutuse, et mitte ainult ei piisa finantssüsteemi stabiilsuse tagamiseks sellest, et tagatud on hoiustajate vahendid, vaid tagatud peavad olema ka muud hüved, mida krediidasutuse hoiustaja eeldab saada tulenevalt oma vahendite paigutamisest krediidasutusse. Sellisteks hüvedeks võivad muuhulgas olla ülekannete teostamise võimalikkus, tähtajaliste hoiuste pealt teenitav intress, internetipanga kasutamise võimalus jne. juhul kui võib mõistlikult eeldada, et sellised hüved omavad seost üldiselt tavapärasena mõistetava finantstegevusega.⁶¹

⁵⁸ Hoiustaja ehk krediidasutusele rahalise hoiuse andja on krediidasutuse võlausaldaja eriliik. KAS kirjeldab läbivalt kolme krediidasutusega seotud isikute liigi – hoiustajad, kliendid, teised võlausaldajad – kaitsmise vajadust.

⁵⁹ Finantsinspektsiooni seadus. - RT I 2001, 48, 267 ... RT I, 29.03.2012, 4

⁶⁰ Finantsinspektsiooni seaduse §-s 3 sätestab, et finantsjärelevalvet teostatakse finantssektori stabiilsuse, usaldusväarsuse ja läbipaistvuse ning toimimise efektiivsuse suurendamise, süsteemsete riskide vähendamise ning finantssektori kuritegelikel eesmärkidel ärakasutamise tõkestamisele kaasaaitamise eesmärgil, et kaitsta klientide ja investorite huve nende vahendite säilimisel ning seeläbi toetada Eesti rahasüsteemi stabiilsust.

⁶¹ Näiteks internetipangas olev võimalus oma isiklikku eelarvet planeerida ei saa pidada selliseks hoiustaja hüveks, mille kaitsmine oleks finantsstabiilsust silmas pidades oluline, samas, kui võimalus teha pangaülekandeid üksnes internetipanga vahendusel võib Eesti avalikkuse finantsharjumusi silmas pidades olla selliseks hüveks, mille tagamine on finantssüsteemi stabiilsuse vaatenurgast väga oluline. Ka KAS § 115⁶ lg 2 kirjeldatud võimalike makse- ja arveldussüsteemide oluliste tõrgete esinemise oht kui üks sundvõõrandamise eeldustest aitab lahti seletada finantssüsteemi stabiilsuse mõistet lugedes üheks komponendiks ka krediidasutuses hoiustatud vahenditega arveldamise võimalikkuse.

Konkreetses panga suutmatuse tagada oma hoiustajate vahendite ja huvide kaitse võib olla ilmne olukorras, kus krediitiasutus ei vasta KAS § 115⁶ lg 2 p-des 1-3 sätestatud kriteeriumitele. Samas ei pruugi krediitiasutuse suutmatuse tagada oma hoiustajate vahendite ja huvide kaitse olla selliseks asjaoluks, mis üksi või koostöös muude mõjuritega ohustaks Eesti finantssüsteemi stabiilsust või põhjustaks olulisi tõrkeid makse ja arveldussüsteemides.

2.1.1.2 Hoiustajate huvidest eraldiseisvate huvide kaitse

Võib oletada, et üheks põhiliseks hüveks, mida ühiskond krediitiasutuste stabiilse ja jätkusuutliku tegevuse tagajärjel kasutada saab on krediitteenus. Viimase majandussurutise ajal sai ilmsiks tõsiasi, et laenu olemasolu ja elujõulisus on stabiilse majanduse üheks põhiliseks eelduseks ja tagajaks. Siinkohal tuleb märkida, et ka krediitiasutuste omavahelised laenud on finantssüsteemi lahutamatuks osaks. Laenu kokkukuivamine on üks põhilisemaid majandusstabiilsuse ohustajaid kuna laenu madal aktiivsus põhjustab nn. „rulluva“ krediitiasutuste maksejõuetuse.⁶² On selgusetu, miks ei ole seadusandja sätestanud krediitiasutuse laenu andmise võime kui üheks selliseks hüveks krediitiasutuse hoiustajate hoiuste ja hoiustega seotud huvide tagamise kõrval, mida krediitiasutuse osaluse sundvõõrandamine tagama peaks.⁶³ Kuna laenamine krediitiasutusest ei ole otseselt seotud sellega kas isik konkreetses krediitiasutuses hoiustajaks on, ei saaks laenu andmise võimalust käsitleda kui krediitiasutuses hoiuse pidamisega kaasas käiva hüvena.

Lähtudes krediitiasutuse osaluse sundvõõrandamise õigustavast eesmärgist – finantssüsteemi stabiilsus – on võimalik argumenteerida, et krediitiasutuse tavapärase laenu andmise aktiivsuse säilitamine on üheks finantssüsteemi stabiilsuse tagamise elemendiks.

⁶² S. Narusk jt, lk 4.

⁶³ KAS § 3 lg 1 järgi on krediitiasutus äriühing, mille peamiseks ja püsivaks majandustegevuseks on avalikkuselt rahaliste hoiuste ja muude tagasimakstavate vahendite kaasamine ning oma arvel ja nimel laenu andmine või muu finantseerimine. Finantssüsteemi stabiilsus sõltub krediitiasutuse võimest jätkata oma senist majandustegevust, s.h. laenu andmist, ilma suurte muudatusteta..

2.1.1.3 Krediidiasutuse tegevuse seaduspärasus

Vaadates KAS § 115⁶ lg-s 2 sätestatud krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise eeldusi, jääb mulje, et finantssüsteemi stabiilsuse tagamise üheks elemendiks on krediidiasutuse tegevuse seadmine kooskõlla KAS-s sätestatud krediidiasutusele kehtivate nõuetega. Krediidiasutusele kohalduvad nõuded on sätestatud eelkõige just hoiustajate ja teiste krediidiasutustega seotud isikute kaitseks. Ülal välja toodud finantssüsteemi stabiilsuse elementide tagamine sõltub eelkõige krediidiasutuse tegevuse jätkumisest, mis on paremini tagatud juhul, kui krediidiasutus vastab teatud seaduse nõuetele.

Samas ei ole krediidiasutuse KAS-is sätestatud nõuetele vastavuse seos finantssüsteemi stabiilsusega vahetu. Nagu eelnevalt märgitud, on krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise eesmärk avalike huvide kaitse läbi finantssüsteemi stabiilsuse tagamise, mis omakorda saavutatakse sellega, et kindlustatakse hoiustajate ja muude majandusaktööride huvid ja ootused seoses krediidiasutusega mõistlikul määral. Finantssüsteemi stabiilsus on ohustatud olukorras, kus krediidiasutuse tegevus võib põhjustada ülal välja toodud negatiivseid mõjusid krediidiasutuste hoiustajatele ja teistele isikutele, mitte olukorras kus krediidiasutuse tegevus ei taga seadusele vastavuse. Selle valguses on krediidiasutuse tegevuse vastavus seaduses sätestatud nõuetele üheks tööriistaks krediidiasutuse ettevõtluspoliitika kõrval, mis võimaldab sundvõõrandataval krediidiasutusel tegutseda finantssüsteemi stabiilsust tagaval viisil. Arvestades eelnevat ei ole krediidiasutuse tegevuse vastavusse viimine seaduse nõuetega omaette avaliku huvi tagamise osaks vaid vahendiks saavutamaks hoiustajate ja teiste isikute huvide kaitse.

Saksamaa vastavas regulatsioonis käsitletakse finantssüsteemi stabiilsust kohati kui olukorda kus finantsasutustel ei ole likviidsusprobleeme ent see-eest on tugev omavahendite baas s.t. finantsasutused küündivad seaduses sätestatud nõueteeni. Selline käsitlus on siiski üksnes tuletatav Saksamaa nn finantsturustabiliseerimisfondi (*Finanzmarktstabilisierungsfonds*) tegevuse eesmärki kirjeldavast sättest, mille kohaselt on finantsturustabiliseerimisfondi ülesanne stabiliseerida finantsturgu tagades finantsasutustele likviidsusprobleemide ületamise ja tugevate omavahendite baaside loomiseks vajalikud raamtingimused.⁶⁴

⁶⁴ Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz - FMStFG). Vastu võetud 17.10.2008. Viimased muudatused 24.02.2012 (BGBl. I S. 206). – Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/fmstfg/gesamt.pdf> (25.03.2012), § 2 lg 1.

2.1.2 Oht finantssüsteemi stabiilsusele

Finantssüsteemi stabiilsus on ohustatud üksnes juhul, kui eelnevalt välja toodud olulised muudatused mõjutavad piisavalt paljusid hoiustajaid ja muid krediidasutuse võlausaldajaid või potentsiaalseid kliente. Üksnes suurt osa Eesti ühiskonnast teenindava krediidasutuse teenuste peatumine on avalikke huvisid kahjustav sündmus, mille ärahoidmiseks võib kasutada administratiivseid meetmeid.

Kuivõrd aastal 2011 jaotus 68% hoiustest ja 63% väljastatud laenudest Eestis vaid kahe krediidasutuse vahel, on võimalik väita, et ülemäära kiire ja laiaulatuslik negatiivne muudatus ühe sellise krediidasutuse tegevuse osas põhjustab suure tõenäosusega väga suure hulga isikute huvide kahjustumise ehk põhjustab finantsšoki.⁶⁵ Eelneva valguses võib tõdeda, et sellise krediidasutuse käekäik, mis omab märkimisväärselt suurt hoiuste või laenude mahtu kuid millel on vähe hoiustajaid või kliente (n. äriklientidele suunatud pank), iseenesest ja vahetult ei mõjuta Eesti finantssüsteemi stabiilsust seni kirjeldatu kohaselt. Samas ei ole täpselt kindlalt määratletav kui kiired, laiaulatuslikud ja kui palju isikuid puudutavad peavad negatiivsed finantsalased muudatused olema moodustamaks kogumis sellise olukorra, millise võib Eesti finantssüsteemi stabiilsust ohustavana käsitleda ja millise ärahoidmine on avalikes huvides. Siin kehtib reegel, et üldise huvi olemasolu tuleb igal konkreetsel juhul eraldi hinnata.⁶⁶

Kuigi kõige kergem oleks olnud määratleda ohtu finantssüsteemi stabiilsusele kui teatud finantssektori(te)s üle teatud turuosa omava krediidasutuse pankroti, likvideerimise (vabatahtlik või sunniviisiline) või moratoriumi kehtestamise ehk sisuliselt äritegevuse peatumise ohuna, on seadusandja ohtu finantssüsteemi stabiilsusele mitte defineerinud ning sidudes selle krediidasutuste hoiustajate huvidega. Seadusandja tahe on olnud jätta finantssüsteemi stabiilsuse ohustatuse mõiste defineerimata kuivõrd eelistatud on võimalikult paindlikku regulatsiooni, mis võimaldaks igas konkreetses olukorras ohtu finantssüsteemi stabiilsusele eraldi sisustada, kirjeldades seda ükskõik millise krediidasutuse tavapärase tegevuse negatiivse, laiaulatusliku ja kiire muudatusena.

Käesoleva alapeatüki juures tuleb tõdeda, et teatud kriteeriumite alusel kindlate krediidasutuste määramine süsteemset riski kandvateks krediidasutusteks, millede

⁶⁵ T. Oja.

⁶⁶ P. Roosma. PS § 32/4.2 – E-J Truuväli, jt (toim).

jätksuutlikkusprobleemid toovad endaga kaasa ohu finantssüsteemi stabiilsusele, ei ole sugugi ebatavaline. Globaalse finantsstabiilsuse tagamiseks tarvilike meetmete loomiseks ellu kutsutud rahvusvaheline organisatsioon Finantsstabiilsuse Nõukogu (*Financial Stability Board* ehk FSB)⁶⁷, mille liikmeteks on G20 riikide kõrval ka IMF, Euroopa Keskpank ja Euroopa Komisjon, on süsteemset riski kandvate pankade määratlemiseks kasutanud Rahvusvahelise Arvelduspanka⁶⁸ poolt eraldi väljatöötatud kriteeriumeid⁶⁹, mille alusel määratletakse igal aastal 29 globaalselt süsteemset olulisi krediidasutust (*Globally Systemically Important Financial Institutions* ehk G-SIFI'd või G-SIB'd).⁷⁰

2.1.3 Riigi osalus finantssüsteemi stabiilsuse tagajana⁷¹

Finantssüsteemi stabiilsus selle üldises ja eelduslikus tähenduses ei ole vahetult seotud krediidasutuste osalusi omavate isikutega s.t. osaluse omaniku vahetus üldjuhul iseenesest ei muuda finantsolukorda stabiilsemaks. Finantssüsteemi stabiilsust mõjutab konkreetse krediidasutuse käekäik, eelkõige maksevõime ning see on omakorda (üldjuhul) vahetult seotud krediidasutuse enda, täpsemini selle juhtkonna tegevusega. Mõistmaks krediidasutuse osaluse omaniku vahetuse mõju finantssüsteemi stabiilsusele tuleb seega enne siduda krediidasutuse osaluse omamise krediidasutuse tegevusega.

ÄS § 226 järgi annab aktsia aktsionärile õiguse osaleda aktsionäride üldkoosolekul ning kasumi ja aktsiaseltsi lõpetamisel allesjäänud vara jaotamisel, samuti muud seaduses sätestatud ja põhikirjaga ettenähtud õigused. Faktiliselt piirdub aktsionäri võime mõjutada äriühingu tegevust üksnes läbi aktsionäride üldkoosoleku. Vastavalt ÄS § 298 lg-le 1 otsustab aktsionäride üldkoosolek põhilisemate aktsiaseltsiga seotud küsimuste üle. Olulisimateks nimetatud lõigus käsitletud küsimustest võib krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise menetluse eesmärki arvestades pidada põhikirja muutmist, aktsiakapitali muutmist, nõukogu liikmete valimist ja tagasikutsumist ning aktsiaseltsi lõpetamise, ühinemise, jagunemise ja ümberkujundamise otsustamist. Muudes kui ÄS §

⁶⁷ Finantsstabiilsuse Nõukogu asutati 2009. aasta aprillis asendamaks Finantsstabiilsuse Foorumit (*Financial Stability Forum* ehk FSF), vt <http://www.financialstabilityboard.org/index.htm>.

⁶⁸ Rahvusvaheline Arvelduspank (BIS) on keskpankade vanimaid koostööfoorumid. Eesti Pank oli BIS-i asutajaliige. Tema 1940. aastal katkenud liikmestaatus taastati 1992. aastal. Seoses kapitali- ja finantsturgude rahvusvahelistumisega on BIS-i roll konsulteeriva ja keskpankade huve koordineeriva organina viimastel aastatel kasvanud vt. <http://www.eestipank.info/pub/et/dokumendid/publikatsioonid/seeriad/aastaruanne/1995/10.html?ok=1> ja <http://www.bis.org/>

⁶⁹ Basel Committee on Banking supervision. Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement. – Arvutivõrgus: <http://www.bis.org/publ/bcbs207.pdf> (27.03.2012).

⁷⁰ Hetkel kehtiv nimekiri vt. <http://www.icffr.org/Resources/News/FSB-Publishes-G-SIFI-List.aspx>.

⁷¹ Käesolev peatükk seostub tugevalt sobivuse kontrolliga, vt käesolev töö peatükk 3.1.2.1.

298 lg-s 1 sätestatud küsimustes saab üldkoosolek vastavalt ÄS § 298 lg-le 2 otsustada juhatuse või nõukogu nõudel.

Seega saab aktsionäride üldkoosolek otsustada kõige olulisimate krediidasutuse tegevust käsitlevate küsimuste üle. Muutes põhikirja ning valides nõukogu saab üldkoosolek mõjutada vahetumalt krediidasutuse tegevust. Krediidasutuse aktsiakapitali muutmisega on võimalik kiiremas korras muuta krediidasutuse majanduslikku seisundit.

Sisuliselt saab riik krediidasutuse tegevuse mõjutamiseks kasutada samu vahendeid milliseid saab kasutada iga aktsionär. Oluliseks muutub siinkohal riigi osaluse suurus kuivõrd riik võib ja (sundvõõrandamise põhiseaduslikku eeldust silmas pidades) peab sundvõõrandama krediidasutuse aktsiaid ulatuses, mis võimaldavad tal üksi krediidasutuse tegevust efektiivselt mõjutada. Üksnes omades vajalikku enamusosalust, saab riik astuda samme, mis on vajalikud krediidasutuse olukorra parandamiseks, kuivõrd krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise vajadus seostub krediidasutuse seniste aktsionäride võimetuses või tahtmatuses krediidasutuse käekäiku parandada.

Sundvõõrandamismenetluse tulemusena saab riik aktsionärina krediidasutuse seisukorra stabiliseerimiseks võtta kasutusele mitmeid meetmeid. Krediidasutuse põhikirja muutmisega saavutatavad struktuuri ning tegevuspõhimõtete muutused ning nõukogu vahetamisega teostatav vahetuma krediidasutuse tegevuse juhtimise kõrval on riigil võimalus krediidasutuse tervendamiseks suurendada krediidasutuse omavahendeid. Täpsemaid samme mida riik krediidasutuse seisundi stabiliseerimiseks astuda saab on raske ette näha kuivõrd võimalike meetmeid on palju ning sõltuvad konkreetsetest krediidasutuse osaluse sundvõõrandamist esile kutsunud teguritest.

Eelnevalt sai öeldud, et krediidasutuse käekäik on üldjuhul vahetult seotud krediidasutuse juhtkonna tegevusega, mitte krediidasutuse aktsionäri isikuga. Seda just nimelt üldjuhul, kuivõrd mõneti võib krediidasutuse piisavalt suure osaluse omaniku vahetumine tuua kaasa suuremat usaldust krediidasutuse enda suhtes, mis tõstab krediidasutuse võimet tagada enda likviidsust (saada turult laenu) ning vähendab nn *bank run*'i⁷² tõenäosust. Siiski on ka see efekt seotud võlasusaldajate (hoiustajad) ja potentsiaalsete võlausaldajate (laenajad) uskumusega, et osaluse omandaja astub või on

⁷² Termin *bank run* tähistab olukorda kus väga suur hulk krediidasutuse hoiustajaid võtavad krediidasutuse maksejõuetust kartes oma hoiused krediidasutusest samaaegselt välja. Vt D.L. Caruth, S.A. Stowall. NTC's American Buiseness Terms Dictionary. Chicago, Illinois USA: NTC Publishing Group 1994, lk 25.

võimeline astuma teatud samme krediidasutuse olukorra parandamiseks. Kui omandajaks on riik, kel on kohustus kaitsta avalikke huve, võib usaldus krediidasutusse märkimisväärselt suurenda kuivõrd riik mitte ainult ei ole (eeldatavasti) võimeline krediidasutuse tegevust pädevamalt juhtima vaid suudab ka tagada krediidasutuse maksevõime kasutades ülaltoodud võtteid.

Arvestades eelnevat on võimalik jaatada seost krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise ja üldise huvi tagamise vahel. Riik peab krediidasutuse osaluse sundvõõrandama eesmärgiga hoida ära finantssüsteemi stabiilsust ohustavad asjaolud. Kuigi finantssüsteemi stabiilsus on äärmiselt avatud õigusmõiste, olles laialt defineeritav kui igasuguste kiirete ja laiaulatuslike muudatuste puudumine mis krediidasutuse hoiustajate vahendeid ja huve negatiivselt mõjutaks, on võimalik luua selline seos riigi osaluse ning krediidasutuse tegevuse mõjutamise vahel, mis lubab eeldada ohu vähenemist finantssüsteemi stabiilsusele tulenevalt krediidasutuse osaluse sundvõõrandamisest.

2.2 Sundvõõrandamise ulatus tulenevalt üldise huvi kriteeriumist

Krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise eesmärk teostatakse krediidasutuse tegevuse suunamise kaudu, kasutades ära omaniku ehk aktsionäri õigusi üldkoosolekul. Aktsiate poolt aktsionärile antud õigused on ühetaolised. Vastavalt ÄS § 236 annab iga aktsia eraldi hääleõiguse kusjuures võrdse nimiväärtusega aktsiad annavad võrdse hääleearvu ja erinevate nimiväärtustega aktsiate puhul on häälte jaotus võrdeline nimiväärtuse erinevusega. Erandiks on eelisaktsia, mis vastavalt ÄS § 237 lg-le 1 ei anna aktsionärile hääleõigust.

Vastavalt ÄS § 299 lg-le 1 on üldkoosoleku otsus vastu võetud, kui selle poolt on antud üle poole üldkoosolekul esindatud häältest. Samas sätestab ÄS § 299 lg-le 1 ka piirangu, mille kohaselt on üldkoosoleku otsus vastu võetud, kui selle poolt on antud üle poole üldkoosolekul esindatud häältest, kui seaduse või põhikirjaga ei ole ette nähtud suurema häälteenamuse nõuet ning lisab, et seaduses sätestatud või põhikirjas ettenähtud juhtudel on otsuse vastuvõtmiseks lisaks vajalik seaduses või põhikirjas ette nähtud ulatuses eri liiki aktsiate omanike nõusolek. Vastavalt eelnevale piirab üldkoosoleku otsustusvõimet seega nii seaduses kui ka põhikirjas ette nähtu.

2.2.1 Eesmärgi saavutamiseks vajalik osalus

Seadus sätestab rohkema kui poolte hääle enamuse tingimuse kolmel juhul. Esiteks on vastavalt ÄS § 300 lg-le 1 otsus muuta põhikiri vastu võetud, kui selle poolt on antud vähemalt 2/3 üldkoosolekul esindatud häälest, kui põhikirjas ei ole ette nähtud suurema häälteenamuse nõuet. Samuti sõnab nimetatud lõik, et kui aktsiaseltsil on mitut liiki aktsiaid, on põhikirja muutmise otsus vastu võetud, kui selle poolt on lisaks esimeses lauses sätestatud antud vähemalt 2/3 igat liiki aktsiatega üldkoosolekul esindatud häälest, kui põhikirjaga ei ole ette nähtud suurema häälteenamuse nõuet. Teiseks võib vastavalt ÄS § 235 1-le 1 aktsia liigiga seotud õigusi muuta üldkoosoleku otsusega, mille poolt on antud vähemalt 4/5 kõigist häälest, kui põhikirjaga ei ole ette nähtud suurema häälteenamuse nõuet kusjuures sellise otsuse poolt peab hääletama vähemalt 9/10 aktsionäridest, kelle aktsiate liigiga seotud õigusi muudetakse. Kolmandaks võib üldkoosolek vastavalt ÄS § 319 lg-le 4 nõukogu liikme enne volituste tähtaja lõppu tagasi kutsuda, kui selle poolt on antud vähemalt 2/3 üldkoosolekul esindatud häälest.

2.2.1.1 Põhikirja muutmine

Kuivõrd põhikiri sätestab aktsionäride õigusi s.h. reguleerib hääletamise tingimusi ning määrab ära olulised ettevõtte aspektid, on põhikirja muutmine üks tähtsaimatest võimalustest, mis krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine puhul riigile jääma peaks. Ei ole mõeldav, et riik saaks läbi viia struktuurseid muudatusi sundvõõrandatud krediidasutuses juhul, kui riigil puudub võimalus muuta krediidasutuse põhikirja. Sundvõõrandamise läbiviimine väiksemas osas kui oleks tarvis krediidasutuse põhikirja muutmiseks vastavalt seadusele või krediidasutuse põhikirjale ei võimalda riigil saavutada krediidasutuse osaluse sundvõõrandamisega taotletavat eesmärki.

Vastavalt ÄS § 244 lg-le 1 on põhikirjas märgitud muuhulgas aktsiakapitali suurus, nimiväärtusega aktsiate korral aktsiate nimiväärtused, nimiväärtuseta aktsiate korral aktsiate arv, mis võib olla määratud kindla arvuna või miinimum- ja maksimumarvuna, eri liiki aktsiate väljalaskmise korral eri liiki aktsiate tähistus, aktsiatega seotud õigused ning nimiväärtusega aktsiate korral igat liiki aktsiate nimiväärtus, üldkoosoleku kokkukutsumise ja otsuste vastuvõtmise kord, reservkapitali suurus, juhatuse ja nõukogu liikmete arv ning vajaduse korral juhatuse liikmete esindusõiguse erisused. Ka sätestab põhikiri muud seaduses sätestatud kohustuslikud tingimused. Vastavalt KAS §-le 26 tuleb

krediidiasutuse põhikirjas lisaks äriseadustikus sätestatud andmetele välja tuua KAS-s käsitletud struktuuriüksuste moodustamise ja nende pädevuse sätestamise kord ning aruandluse põhimõtted. Kõik vastavalt ülaltoodule põhikirjas mainitu omab olulist mõju aktsiaseltsi, seega ka sundvõõrandatud krediidiasutuse tegevusele ning aktsionäri mõjuvõimule.

Lisaks ülaltoodud kohustuslikele kordadele ja regulatsioonidele näeb äriseadustik ette rida erisusi, mida äriühing põhikirjas sätestada võib. Sundvõõrandatud krediidiasutuse juhtimisele aktsionäride poolt võib tähtsust omada järgnev põhikirjas mainitu: eelisaktsiate väljastamise tingimused (ÄS § 237 lg 1), vahetusvõlakirja väljalaskmise võimalus (ÄS § 241 lg 1), dividendide maksmise kord (ÄS § 277 lg 2), krediidiasutuse likvideerijad ÄS § 369 lg 1 (kusjuures vastavalt ÄS § 370 lg-le 1 on nende tagasikutsumiseks on vaja sama häälte arvu mis likvideerija määramiseks). Ka võib ÄS § 224 lg 1 järgi põhikirjas olla sätestatud muid tingimusi ning aktsionäridele antavaid õigusi, mis ei ole seadusega vastuolus.

Tulenevalt eelnevast peaks riik krediidiasutuse osalusi sundvõõrandama ulatuses, mis võimaldab läbi viia muudatusi põhikirjas. Kuna muudatuste läbiviimiseks on tarvis vähemalt 2/3 üldkoosolekul esindatud häältest, on sundvõõrandatava osaluse minimaalne määr 2/3. Kuivõrd põhikiri võib vastavalt ÄS § 300 lg-le 1 ette näha suuremat üldkoosoleku poolthälteenamust põhikirja muutmise otsustamiseks, tuleks sundvõõrandamisel lähtuda ka põhikirjas endas sätestatust. Kuivõrd eelnevalt sai välja toodud, et eriliigilisi aktsiaid tuleb sundvõõrandada võrdses ulatuses, ei põhjusta ÄS § 300 lg-s 1 ette nähtu, mille kohaselt on põhikirja muutmise otsus vastu võetud, kui selle poolt on antud vähemalt 2/3 igat liiki aktsiatega üldkoosolekul esindatud häältest, siinkohal probleeme kuivõrd aktsiate sundvõõrandamisel näiteks 2/3 ulatuses sundvõõrandataks ka 2/3 eriliigilistest aktsiatest.

ÄS § 300 lg-t 1 annab aktsionäridele võimaluse suurendada seaduses sätestatud põhikirja muutmiseks vajalikku kvooruminõuet, mistõttu tuleb sundvõõrandamisel eelkõige arvestada põhikirjas sätestatud nõudeid. Kuivõrd sundvõõrandatava krediidiasutuse põhikiri võib seada 100%-lise poolthälte enamuse üldkoosoleku otsustusvõimelisuse eelduseks võib olla põhjendatud ka sajabrotsendiline sundvõõrandamine.

2.2.1.2 Nõukogu liikme tagasikutsumine

Vastavalt KAS §-le 52 lg-le 1 ja 2 on krediidasutuse nõukogu krediidasutuse juhtimisorgan, mis planeerib krediidasutuse tegevust, annab juhatusele tegevusjuhiseid krediidasutuse juhtimise korraldamisel ja teostab järelevalvet krediidasutuse tegevuse üle. Samuti toestab nõukogu kontrolli juhatuse tegevuse üle krediidasutuse juhtimisel eesmärgiga tagada nii krediidasutuse, selle juhatuse kui töötajate tegevuse kooskõla õigusaktidega ning krediidasutuse juhtimisorganite poolt kehtestatud sise-eeskirjade ja muude reeglite sätetega. KAS §-le 52 lg-le 4 määrab krediidasutuse nõukogu pädevuse üksikasjalikumalt, sisustades eelnevalt mainitud funktsioone.

Krediidasutuse nõukogul on ulatuslik ning üldkoosolekust oluliselt vahetum mõju krediidasutuse tegevusele. Vastavalt ÄS § 316 planeerib nõukogu aktsiaseltsi tegevust ning ÄS § 306 lg 2 järgi järgib juhatuse nõukogu korraldusi. Nõukogu korraldab äriühingu juhtimist ning suunab juhatuse tööd.⁷³ Muuhulgas valib nõukogu ka krediidasutuse juhatuse. Krediidasutuse juhatuse omakorda peab krediidasutuse juhtimisel lähtuma nõukogu strateegiast ja põhimõtetest. On ilmne, et nõukogu liikme määramine, mille teostamiseks on vaja olemasoleva nõukogu liige tagasi kutsuda, on üldkoosoleku üks olulisimaid krediidasutuse juhtimise võimalusi. Ilma võimeta valida krediidasutuse nõukogu liikmeskond puuduks riigil efektiivsed meetmed krediidasutuse tegevuse suunamiseks ja krediidasutuse *status quo* muutmiseks võimalikult lühikese aja jooksul.

Seega tuleks sundvõõrandamise ulatuse kindlakstegemisel kindlasti arvestada ÄS § 319 lg-s 4 sätestatuga. Nagu võimaluse puudumine mõjutada krediidasutuse põhikirjas sätestatud on ka võimetus muuta nõukogu koosseisu krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine eesmärkide saavutamise takistuseks.

2.2.2 **Vajaliku osaluse piirid**

Äriseadustik näeb ette rida õigusi, mis on vähemalt kümnet protsenti häältel omavatel aktsionäridel. Eelkõige omavad vähemalt 10% häältel esindavad aktsionärid õigust vaidlustada üldkoosoleku otsuseid kohtu kaudu. 10% osalusega aktsionärid saavad anda kohtusse hagi nõukogu liikmete tagasikutsumiseks mõjuval põhjusel (ÄS 319 lg 5), likvideerijate määramiseks kohtu poolt (ÄS 369 lg 3), likvideerijate tagasikutsumiseks

⁷³ P. Varul jt. Äriühingu juhtorganid: äriühingu juhtorganite liikmete õigused, kohustused ja vastutus. Tallinn: Äripäeva kirjastus 2005, lk 12.

kohtu poolt mõjuval põhjusel (ÄS 370 lg 2) ning lõppbilansi vaidlustamiseks (ÄS 378 lg 4).

Nimetatud võimalused üldkoosoleku otsuseid vaidlustada võivad kaudselt mõjutada riigi võimet sundvõõrandatud krediidasutuse tegevusse võimalikult suurel määral sekkuda, kuid eduka vaidlustamise tulemusel hoitakse ära üksnes ebaseaduslik sekkumine. Riigi ebaseadusliku sekkumise takistamine ei saa olla asjaolu, mida tuleks pidada krediidasutuse efektiivse mõjutamise takistuseks.

Vähemalt 10% aktsiakapitalist omavad aktsionärid (5% aktsiakapitalist omavatest aktsionäridest börsiettevõtte puhul) saavad taotleda punkti asetamist üldkoosoleku päevakorda (ÄS 293 lg 2) ning koostada ka päevakorrapunkti otsuste eelnõusid (ÄS § 293¹ lg 4) kuid nimetatud õiguseid ei saa takista riigil krediidasutuse tegevust juhtimast.

Vastavalt ÄS § 302 lg-le 3 on igal aktsionäril õigus nõuda üldkoosoleku otsuse kehtetuks tunnistamist. Kuivõrd üldkoosoleku otsuse kehtetuks tunnistamise nõue kehtib üksnes üldkoosoleku otsuste puhul, mis on vastuolus seaduse või põhikirjaga, ei saa pidada üldkoosoleku otsuse vaidlustamisvõimalust krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise eesmärgi saavutamist takistavaks asjaoluks.

Vastavalt ÄS § 235 1-le 2 võib aktsia liigiga seotud õigusi muuta üldkoosoleku otsusega, mille poolt on antud vähemalt 4/5 kõigist häältest, kui põhikirjaga ei ole ette nähtud suurema häälteenamuse nõuet, kusjuures sellise otsuse poolt peab hääletama vähemalt 9/10 aktsionäridest, kelle aktsiate liigiga seotud õigusi muudetakse. Kuivõrd eriliigilistele aktsiatele võib vastavalt ÄS § 235 lg-le 1 olla põhikirjaga antud erinevad õigused üksnes seoses kasumi jaotamise või likvideerimisel alles jääva vara jaotamisega, kuid mitte näiteks üldkoosolekul hääletamisega, ei saa eriliigiliste aktsiatega seotud põhikirjas kajastatud õiguste muutmist nimetada krediidasutuse tegevuse mõjutamise aspektist oluliseks. Krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine peab jällegi toimuma üksnes eesmärgil tagada krediidasutuse stabiilsus. Stabiilsuse tagamiseks on tarvis mõjutada krediidasutuse tegevust oluliselt määral – kasumi jaotamisel või likvideerimisel järelejääva vara jaotamise süsteem ei ole krediidasutuse tegevust mõjutav asjaolu. Veelgi enam on äärmiselt ebatõenäoline, et sundvõõrandatud krediidasutuse kasum, juhul kui see tekkima peaks, ära jaotataks.

2.2.3 Sundvõõrandamise alam- ja ülempiir ja faktiline sundvõõrandamine

Krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamismenetluse eesmärki on võimalik saavutada sundvõõrandades alla 100% krediidiasutuse aktsiatest juhul, kui sundvõõrandatava krediidiasutuse põhikiri seda võimaldab. Kuna nii põhiseaduse §-i 32 kui ka KAS §§-de 115⁵ ja 115⁶ järgi ei ole sundvõõrandamine lubatud juhul, kui see ei teeni avalikkuse huve, ei ole aktsiate sundvõõrandamine üle krediidiasutuse tegevuse suunamiseks ehk krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise eesmärgi täitmiseks vajamineva määra õiguspärane tulenevalt sobivuse kriteeriumi puudumisest.

Eelnevalt sai välja toodud rida piiranguid aktsiaseltsi tegevuse juhtimisele üldkoosoleku poolt, mida seadus sätestab tavapärasest kõrgemate kvooruminõuetega. Neid kvooruminõudeid võib põhikirjaga ka suurendada. Eelneva põhjal võis järeldada, et sundvõõrandamise ülempiir jääb 2/3 ja 100% osaluse vahele, sõltudes eelkõige põhikirjas sätestatud piirangutest. Kuivõrd põhikiri ise saab sätestada alampiiri teatud küsimuste otsustamise kvoorumile, on kõikide kõrgendatud kvooruminõuete täitmise võimalikkus tagatud põhikirja muutmise kvooruminõude täitmisega. Seega on hääleõiguslike aktsiate sundvõõrandamise ülempiir seatud põhikirjas sätestatud põhikirja muutmiseks tarviliku häälteosalusega. Arvestades PS § 32 lg 1 lauses 2 sätestatud piirangut, milles sundvõõrandamine võib toimuda üksnes avalikus huvis, ei ole sundvõõrandamine lubatud suuremas ulatuses, kui on tarvis avaliku huvi kaitseks ehk finantssüsteemi stabiilsuse saavutamiseks läbi krediidiasutuse tegevuse mõjutamise (s.t. ulatuses, milles meede ei ole sobiv).

Samuti võib tõdeda, et sundvõõrandamine, mille puhul ei saa riik krediidiasutust efektiivselt mõjutada s.t. sundvõõrandamine alla vajaliku osaluse piiri, ei täida üldise huvi kriteeriumi, mistõttu on krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise ülem- ja alampiir samastatavad.

Selline piir põhjustab aga küsimusi. Eelkõige võib tunduda ebaõiglane anda krediidiasutuse aktsionäridele võimalus teenida krediidiasutuse tegevuselt tulevikus tulu, kui ilma riigi sekkumiseta ja avalike vahendite kasutamisetä ei oleks krediidiasutus ilmselt suutnud tegevust jätkata. Siiski ei ole krediidiasutuse saajaprotsendiline sundvõõrandamine üksnes eeltoodud põhjendusel lubatav, kuna sundvõõrandamine saab ainult ja üksnes toimuda vastavalt põhiseaduse §-s 32 sätestatule.

Siinkohal tuleb märkida, et krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise puhul ei saa tekkida *de facto* sundvõõrandamist sundvõõrandamata jäetud aktsiate suhtes. Nagu eelnevalt märgitud on *de facto* sundvõõrandamine omaniku omanikuõiguste niivõrd ulatuslik piiramine, et ta on faktiliselt täielikult jäänud ilma oma omandiõiguse teostamise võimalusest ning faktiline sundvõõrandamine annab isikule õiguse nõuda tegelikku sundvõõrandamist (eelkõige hüvitise saamise eesmärgil).⁷⁴ Kuna aga sundvõõrandamata jäetud aktsiate suhtes on sundvõõrandiandjal omandiõigused täies ulatuses alles jäänud ei esine *de facto* sundvõõrandamist. Kaotatud enamusosalus kui hääleõiguse ulatus ei ole käsitletav omandiõiguse riivena kuna seda ei saa TsÜS § 66 sätestatud varana ehk olemasoleva kohtupraktika kohaselt omandina käsitleda. Varana on käsitletav iga üksiku aktsia omandiõigus kui rahaliselt hinnatav õigus, mis omakorda kätkeb hääleõigust. Üksiku hääleõiguse väärtust ei saa tuletada kindlal isikul olevate teiste aktsiatega üldkoosolekul loodava hääleõigusliku kaalu kaudu. Tulenevalt eelnevast ei ole sundvõõrandiandjal õigust faktilisele sundvõõrandamisele tuginedes oma allesjäänud aktsiate sundvõõrandamist taotleda.

Kuigi KAS-s ei ole sätestatud ega välistatud aktsionäride nõudeõigust allesjääva osaluse sundvõõrandamist *de facto* sundvõõrandamise põhimõtet kasutades, on eelnõu 810 SE seletuskirjas märgitud, et KAS § 115⁷ lg 2 sätestamise põhjuseks on soov välistada vähemusaktsionäride võimalus nõuda sundvõõrandamise menetluse käigus oma aktsiate väljaostmist. KAS § 115⁷ lg-s 2 välistab ÄS 29¹ peatükis sätestatu kohaldamise krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise menetlusele. ÄS peatükk 29¹ reguleerib vähemusaktsionäride aktsiate ülevõtmist ilma vähemusaktsionäride nõusolekuta põhiaktsionäri poolt rahalise hüvitise eest, millise õiguse ÄS § 363¹ lg 1 vähemalt 9/10

⁷⁴ Põhiseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt kehtivad faktilisele sundvõõrandamisele samad piirangud mis sundvõõrandamisele, vt P. Roosma. PS § 32/4.1. – E-J Truuväli, jt (toim). Samuti on faktilise sundvõõrandamise sundvõõrandamisena käsitlemise sätestanud kinnisasja sundvõõrandamise seadus, mille § 14 lg 1 annab sundvõõrandiandjale õigus nõuda kogu kinnisasja või selle teatava osa sundvõõrandamist juhul, kui riik soovib sundvõõrandada kinnisasja ühe osa ja kinnisasi seetõttu tükeldeb või kaotab väärtuselt nii, et selle ülejäänud või teatavaid osi ei saa enam otstarbekalt kasutada.

aktsiaseltsi aktsiakapitalist omavale aktsionärile kui põhiaktsionärile annab.⁷⁵ Kuigi seletuskirja kohaselt on KAS § 115⁷ lg 2 sisuline mõte sätestada selgelt *de facto* sundvõõrandamise raames sundvõõrandamise nõudmise välistamise, ei ole see loogiline kuivõrd vähemusaktsionäridel ei ole õigus nõuda oma aktsiate väljaostmist ÄS 29¹ alusel. KAS § 115⁷ lg 2 üksnes võimaldaks ainuaktsionärist sundvõõrandiandjal juba sundvõõrandatud aktsiad üle võtta juhul, kui riik otsustaks sundvõõrandada alla 10% ühe isiku omandis olevast krediidasutuse aktsiatest, mis aga ei oleks seaduspärane muudel eelpool nimetatud põhjustel. KAS § 115⁷ lg-1 2 puudub autori hinnangul tuvastatav sisuline mõte. Eelnõu 810 SE seletuskirjas öeldu põhjal võib eeldada, et seadusandja soov oli välistada väärtpaberituru seaduse⁷⁶ 19. peatüki kohaldatavuse, milles sisalduv § 167 sätestab Eesti väärtpaberiturul kaubeldavate aktsiatega aktsiaseltsi üle valitseva mõju saanud isiku kohustuse teha ülevõtmispakkumise aktsiaseltsi kõigi aktsiate suhtes.

2.3 Osaluse tagastamine tulenevalt üldise huvi kriteeriumist

Saksamaa vastavas regulatsioonis on sätestatud sundvõõrandatud krediidasutuste kohene (*unverzüglich*) erastamine niipea, kui krediidasutus on püsivalt stabiliseeritud. See, kas krediidasutus on püsivalt stabiilseeritud otsustatakse, esmalt kaks aastat pärast sundvõõrandamisotsuse teostamist. Kui sundvõõrandatud ettevõtte ei ole analüüsi kohaselt stabiilne, otsustatakse krediidasutuse stabiilsuse üle igaaastase intervalli järel.⁷⁷

Euroopa Keskpank on oma arvamuses seaduseelnõu 810 SE kohta märkinud, et finantskriisi meetmed, s.h. sundvõõrandamine, peavad olema ajutised.⁷⁸ Sellist arvamust on väljendanud ka Maailmapank ja Rahvusvaheline Valuutafond.⁷⁹ Siiski ei näe Eesti krediidasutuse osaluse sundvõõrandamismenetlus taaserastamist ette. Kuigi riigivaraseaduse § 8 lg 3 näeb ette riigivara valitseja kohustuse hinnata tema valitsemisel

⁷⁵ Siinkohal märgib autor, et ÄS § 363¹ lg 1 kui vähemusesosanikke aktsiaid müüma sundiv ehk sundvõõrandamist kehtestav säte (vt RKÜKo 3-2-1-59-04 p 13: sundvõõrandamisega on tegemist ka siis, kui riik paneb omanikule kohustuse võõrandada oma vara kolmandatele isikutele) on PS § 32 lg 1 järgi õiguspärane üksnes juhul kui see täidab üldiseid huve. Põhiaktsionäri huvi omandada ainosalus aktsiaseltsis ei ole autori arvates üldiseks huviks. Võib argumenteerida, et nimetatud regatisoon võib teatud mõttes tagada majandusliku käibe suurendades põhiaktsionäri otsustusvabadust, kuid autori arust võib kahelda (nimetatud argumendi kaheldavuse kõrval) ka niivõrd suures (10%) ulatuses aktsiate sundvõõrandamise proportsionaalsuses, seda eriti börsiettevõtete puhul kuivõrd börsiettevõtete puhul näeb ÄS mitmes kohas (ÄS §§ 292 lg 2, 293 lg 2, 293¹ lg 2) ette 5% aktsiakapitalist omavate isikute suuremat õiguste kaitset.

⁷⁶ Väärtpaberituru seadus. - RT I 2001, 89, 532 ... RT I, 29.03.2012, 26.

⁷⁷ RettungsG § 6 lg 2

⁷⁸ Euroopa Keskpank, p 2.6

⁷⁹ Rahvusvaheline Valuutafond, Maailmapank, lk 3.

oleva vara valitsemise eesmärgipärasust ja otstarbekust ning korraldama riigile mittevajaliku vara üleandmise, võõrandamise või hävitamise või esitama ettepaneku selliste toimingute tegemiseks, on riigivara võõrandamine riigivaraseaduse § 29 lg 1 järgi siiski võimalus, mitte kohustus.⁸⁰ Sellegipoolest on sundvõõrandamise aluseks oleva avaliku huvi kaitse eesmärgi äralangemine iseenesest piisavaks aluseks kohustamiseks riiki sundvõõrandatud vara taaserastama. Eelnimetatud on võimalik tuletada põhiseaduse § 32 lg-st 1 lausest 2, mille järgi on sundvõõrandamine üksnes lubatud siis, kui see toimub üldistes huvides, koosmõjus põhiseaduse §-ga 10. Sundvõõrandatud vara hoidmine riigi omandis pärast sundvõõrandamise aluse äralangemist ei ole kooskõlas eelnimetatud sätete mõttega. Kuid sundvõõrandamise aluseks oleva avaliku huvi kaitse eesmärgi äralangemine võib üksnes tekitada riigi kohustuse tagastada sundvõõrandatud vara selle endisele omanikule kuivõrd põhiseaduse § 32 lg-st 1 lauses 2 ja põhiseaduse §-st 10 ei ole võimalik tuletada riigi kohustust sundvõõrandatud vara erastada igäühele, sest selline käsitus ei oleks kooskõlas põhiseaduse § 32 lg-s 1 lauses 1 sätestatud omandipõhiõigusega.

KASVS § 43 lg 1 näeb ette sundvõõrandatud kinnisasja endise omaniku õiguse nõuda talle kuulunud kinnisasja tagastamist, kui sundvõõrandisaaja või tema õigusjärglane ei kasuta sundvõõrandatud kinnisasja vastavalt sundvõõrandamise otsusele või teatab loobumisest kinnisasja vastavalt otsusele kasutada. Vastavalt KASVS § 43 lg-e 3 kehtib eelnev ka juhul, kui kinnisasi on riigile võõrandatud kinnisasja võõrandamise lepingu alusel. KASVS § 44 lg 1 p 3 ei võimalda nimetatud nõuet esitada juhul, kui kinnisasja siiski üldistes huvides kasutatakse. Sellisena on kinnisasja sundvõõrandamise seaduses sätestatud kinnisasja endise omaniku õigus nõuda kinnisasja tagastamist loogiline jätk põhiseaduse §-32 lauses 2 sätestatule, mis lubab vara omaniku nõusolekuta võõrandamise ainult siis kui see teenib üldiseid huvisid. Juhul kui kinnisasja ei kasutata vastavalt kinnisasja sundvõõrandamisotsusele (sundvõõrandamise aluseks olevale avalikule huvile) või avalikes huvides üldiselt, ei ole kinnisasja sundvõõrandamisel alust alates hetkest, mil kinnisasja avalikes huvides ei kasutata. Samas on sundvõõrandatud kinnisasja endise omaniku tagastusnõue vastavalt KASVS § 44 lg 1 p-le 1 piiratud juhul, kui kinnisasi on võrreldes sundvõõrandamise hetkega oluliselt muutunud.

⁸⁰ Riigivaraseadus § 29 lg 1 p 1 ja 2 sätestavad, et riigivara võib võõrandada, kui vara ei ole vajalik riigivara valitsejale või volitatud asutusele riigivõimu teostamiseks või muul avalikul eesmärgil või kui vara on vajalik käesoleva riigivaraseaduse § 33 lõike 1 punktides 1–4 nimetatud isikutele avalike ülesannete täitmiseks või punktides riigivaraseaduse § 33 lõike 1 p-des 5–7 nimetatud juhtudel, mis sätestavad vallasaaja võõrandamise rahvusvahelises koostöös osalemiseks või arengukoostööprojekti elluviimiseks, humanitaarabi osutamiseks või seaduses ettenähtud juhtudel.

Kuigi analoogiat kasutades on võimalik seostada krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise menetluses oleva sundvõõrandiandja õigusi kinnisasja sundvõõrandamise menetluses oleva sundvõõrandiandja õigustega ning jõuda järeldusele, et PS § 32 alusel seatud piirang krediidasutuse aktsionärile kaotab õigusliku aluse olukorras, kus riik sundvõõrandatud krediidasutuse tegevust avalike huvide kaitseks umber ei korralda, ei oma sundvõõrandatud aktsiate tagastamise nõue põhimõttelist alust juhul kui riik seda siiski teeb. Kui aga sundvõõrandatud krediidasutus on stabiliseeritud ja krediidasutuse riigi omandis hoidmise vajadus on ära langenud, ei ole krediidasutus samasugune võrreldes sundvõõrandamise hetkega, seda eriti krediidasutuse aktsia väärtuse suhtes, mistõttu ei saa sundvõõrandiandjale omistada täielikku tagastamisnõuet kuivõrd tegemist ei ole sisuliselt sama varaga.

Saksamaa vastavas regulatsioonis on leitud esialgsel pilgul kerge kuid siiski väga elegantne lahendus ülalmainitud probleemile. Nimelt sätestab Saksamaa õigus lisaks riigi kohustusele sundvõõrandatud krediidasutuse osalus taaserastada ka sundvõõrandiandja ostueesõiguse.⁸¹ Kui pelgalt erastamiskohustuse sätestamine ei omaks põhiseaduslikku alust, tagastamine aga ei oleks võimalik,⁸² täidab erastamiskohustuse sätestamine koosmõjus sundvõõrandiandja ostueesõiguse sisestamisega tekkinud õigusliku tühimiku. Riik peaks sundvõõrandatud vara tagastama sundvõõrandamise aluse äralangemise korral ka juhul, kui alus langeb ära pärast sundvõõrandamist. Kuna aga vara tagastamine pole võimalik vara muutumise tõttu (eelkõige väärtuse muutumine), tuleb vara endisele omanikule anda võimalus osta vara välja turuhinnaga. Siinkohal on oluline märkida, et sundvõõrandiandjal ei ole vastavalt KAS § 28 lg-le 2 ÄS § 229 lõikes 2 sätestatud põhikirjalist ostueesõigust.

Kuigi KASVS ei näe ette sundvõõrandatud kinnisasja erastamise kohustust juhul, kui kinnisasja ei kasutata enam üldistes huvides, on KASVS § 46 lg-s 1 sätestatud kinnisasja kunagise omaniku ostueesõiguse sundvõõrandatud kinnisasja erastamise korral. Kuigi sellist lahendust võib eeltoodu kohaselt pidada mõnevõrra poolikuks toetab see siiski sundvõõrandiandja omandiõiguse taastamise kesksel käsitlust.

⁸¹ RettungsG § 6 lg 2

⁸² Isegi juhul kui sundvõõrandiandjal oleks kohustus tasuda tagastatava osaluse väärtuse tagastamise hetkel, mis õiglaselt kajastaks krediidasutuse päästmiseks kantud riigipoolseid kulusid, ei pruugi sundvõõrandiandjad olla võimelised aktsiaid ostma. Seda eriti arvestades tasutud hüvitise ja võimaliku väljaostuhinna vahet.

KASVS § 46 lg 2 annab kinnisasja omanikule ostueesõiguse isegi juhul kui sundvõõrandamise pooled (kinnisasja sundvõõrandamise seaduse mõttes) on sõlminud ostu-müügilepingu. See sisuliselt jaatab võimalust seada sisse ostueesõiguse sundvõõrandatud krediidasutuse osaluse sundvõõrandiandjale ka juhul kui sõlmitakse kokkulepe krediidasutuse aktsiate müügiks pärast sundvõõrandamismenetluse alustamist (KAS § 115¹⁰).

Krediidasutuse stabiliseerumisele eelnevatel perioodidel teostatud riigi osaluse võõrandamised ei satu eeltooduga vastuollu kui selline müük on teostatud eesmärgiga krediidasutus stabiliseerida. Kuivõrd sellisel juhul ei ole sundvõõrandamise alus ära langenud, ei ole sundvõõrandiandjate ostueesõiguse sätestamine stabiliseerumisele eelnevasse perioodi õigustatud.

Arvestades eelnevat tingib PS § 32 lg 1 lause 2 koosmõjus PS § 32 lg 1 lausega 1 riigi kohustuse erastada sundvõõrandatud krediidasutuse osaluse sundvõõrandiandja ostueesõigusega niipea kui sundvõõrandamise eelduseks olevad põhjused on ära langenud (oht avalikule huvile ehk Eesti finantssüsteemi stabiilsusele).

2.4 Seaduses sätestatud alused ja kord

Nõue, mille kohaselt sundvõõrandamisotsus tuleb langetada seaduses sätestatud juhtudel ja korras tähendab, et seadusandja peab seaduses sundvõõrandamise eeldused ja korra sätestama.⁸³ Sellega on sundvõõrandamise puhul sõnaselgelt välja toodud PS § 3 lg-s 1 sätestatud seadusliku aluse põhimõte⁸⁴, PS § 13 lg-st 2 tuleneva õigusselguse põhimõtte järgimise kohustus ning selgelt viidatud seadusandja PS §-st 14 tulenevale kohustusele luua põhiõiguste kaitseks kohane menetlus.⁸⁵ Samuti on sellega osutatud sundvõõrandiandja PS §-st 14 tulenevale õigusele korraldusele ja menetlusele.⁸⁶

Krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise kui isikule koormava menetluse puhul on eriti tähtis tagada isiku sellised põhilised menetluslikud õigused nagu õigus informatsioonile,

⁸³ U. Lõhmus. PS § 32/1.3.1.2. - P. Varul, jt. Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne.

⁸⁴ M. Ernits. Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas. *Juridica* 2010, nr 9, lk 669.

⁸⁵ Riigikohus on PS §-st 14 tuletanud riigi kohustuse luua põhiõiguste kaitseks kohane menetlus, vt RKPJKo 3-4-1-4-03, p 16.

⁸⁶ Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, on Riigikohus sellest subjektiivsed õigused tuletanud, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele, vt RKPJKo 3-4-1-5-02, p 30.

õigus olla ära kuulatud, vaide- ja kaebeõigus.⁸⁷ Nimetatud menetluslike põhiõiguste kasutamise regulatsioon võib sisaldada haldusmenetluse seaduses või eriseadustes. Haldusmenetluse seadus on raamseaduseks, mida eriseadustele kohaldatakse HMS § 112 lg 2 kohaselt juhul, kui seda näeb ette eriseadus. KAS § 1 lg 2 näeb ette haldusmenetluse seaduse kohaldamise KAS-s sätestatud haldusmenetlusele.

KAS 10² peatükk sätestab menetluse algatamise ja lõpetamise pädevused (vastavalt Rahandusministeerium KAS § 115⁸ lg 1 ja Vabariigi Valitsus KAS § 115¹¹ lg 1), sundvõõrandiandja informeerimise ja ärakuulamiskorra (KAS § 115⁹), ka hüvitise arvestamise ja tasumise korra (KAS §§ 115¹³ ja 115¹⁴) jms. KAS 10² peatükis reguleerimata küsimustes saab pöörduda HMS poole. Seaduses sätestatud korra kriteeriumi saab seega täidetuks lugeda.

Problemaatilisem on olukord seaduses sätestatud aluse kriteeriumiga ehk normitehnilise hüpoteesiga. KAS § 115⁶ lg 2 sätestab krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise eeldused, milleks on oht Eesti finantssüsteemi stabiilsusele või oht oluliste tõrgete tekkimiseks makse- ja arveldussüsteemides samaaegselt kas krediidasutuse usaldatavusnormatiivide olulises ulatuses täitmata jätmisega, KAS § 80 lg 1, 2 või 4 nõuete täitmata jätmisega koostoimes võimetusega rahuldada võlausaldajate nõudeid või ebakindla, usaldusväärsetu, kompetentsitu ja riskialdi juhtimisega. Mida intensiivsem on isikute põhiõiguste piiramine, seda olulisem on see põhiseaduse seisukohalt ja seda üksikasjalikum peab olema sätestus seaduses.⁸⁸

Kuivõrd regulatsiooni paindlikkuse tagamiseks ei ole Eesti finantssüsteemi stabiilsus selgelt defineeritud, ei pruugi potentsiaalne sundvõõrandiandja teada mis juhul tema omand sundvõõrandamisele kuuluda võib. Ka ei ole üheselt selge, mida on mõeldud KAS § 115⁶ lg 2 kirjeldatud „makse- ja arveldussüsteemide oluliste tõrgete“ all. Võib eeldada, et mõeldud on hoiustajate võimetust oma hoiustatud vara käsutada kuid ei ole selge, kas sellise käsutamise all on mõeldud näiteks Eestis tavapäraseks muutunud internetipanga vahendusel vara käsutamise võime puudumist. Igal juhul peaks sellised tõrked, arvestades sundvõõrandamise lubatavuse eeldust – ohtu Eesti finantssüsteemi stabiilsusele - ohustama Eesti finantssüsteemi stabiilsust s.t. mitte olema alternatiiviks KAS § 115⁶ lg 2 nimetatud esimesele alternatiivile. Oht Eesti finantssüsteemi stabiilsusele peab

⁸⁷ RKPKo 3-4-1-15-07, p 18.

⁸⁸ K. Merusk jt. PS § 3/2.3.1.1. – E-J Truuväli, jt (toim).

eksisteerima kas hoolimata makse- ja arveldussüsteemide oluliste tõrgete esinemisest või peavad makse- ja arveldussüsteemide olulised tõrked ohustama Eesti finantssüsteemi stabiilsust. Lisaks eelnevale avardab krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise menetluse läbiviimise võimalusi ohu esinemine s.t. Eesti finantssüsteemi stabiilsus ei pea olema negatiivselt mõjutatud – peab eksisteerima üksnes usutav oht ilmingu tekkimiseks, mitte ilming ise.

Väga avatuks võib lugeda KAS § 115⁶ lg 2 p-i 3, mis lubab krediidasutuse osalust sundvõõrandada põhistades seda krediidasutuse ebakindla, usaldusväärsetu, kompetentsitu ja riskialdi juhtimisega. Kuivõrd nii Eesti finantssüsteemi stabiilsuse mõiste kui ka KAS § 115⁶ lg 2 p-is 3 käsitletu ei ole selgelt ja üheselt defineeritav ning arusaadav, võidakse krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise osalus läbi viia eelduste alusel, millede tõlgendamine ei ole sundvõõrandandjale mõistlikult ette nähtav.

Seega on seaduses küll sätestatud krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise alused, kuid nende aluste lai olemus tekitab küsimusi õigusselguse osas. Seadusliku aluse põhimõte peab takistama olemasolevate seaduslike aluste laiendavat tõlgendamist isiku kahjuks.⁸⁹ Sellisena on seos seadusliku aluse kriteeriumi ja proportsionaalsuse kriteeriumi formaalse õiguspärasuse eelduse – õigusselguse vahel vahetu.

2.5 Õiglane hüvitis

KAS § 115¹⁸ lg 1 märgib, et sundvõõrandamise otsust ei saa kehtetuks tunnistada põhjusel, et hüvitis määrati liiga madal. Eelnõu 810 SE seletuskirjas ei ole nimetatud sätte pikemat põhjendust antud, mainitud on vaid seda, et sama lähenemist rakendatakse ühinguõiguses, olles sätestatud näiteks ÄS §§-des 363⁸ lg-s 2, 398 lg-s 2, 441 lg-s 2 ja 481 lg-s 2, mis sätestavad vastavalt keelu ülevõtmisotsuse kehtetuks tunnistamiseks põhjusel, et vähemusaktsionäridele makstav hüvitis määrati liiga madalaks ning keelud ühinemisotsuse, jagunemisotsuse ja ümberkujundamisotsuse kehtetuks tunnistamiseks põhjusel, et osade või aktsiate asendussuhe määrati liiga madalaks.⁹⁰ Siinjuures tuleb märkida, et sundvõõrandamise seisukohalt on asjakohane üksnes ÄS §-s 363⁸ lg-s 2 sätestatu kuivõrd ülejäänud mainitud keelud rakenduvad sundvõõrandamisest

⁸⁹ M. Ernits. Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas. *Juridica* 2010, nr 9, lk 669.

⁹⁰ S. Narusk, jt, lk 27.

olemuslikult erinevates olukordades, milles ei esine omandi omaniku nõusolekuta võõrandamist PS § 32 lg 1 mõttes, vaid toimub aktsia hääle osakaalu muudatus.

Riigikohus on kinnitanud, et kui sundvõõrandamisel ei maksta õiglast ja kohest hüvitust, on tegemist õigusvastase omandiõiguse riivega⁹¹. Riigikohus on PS § 32 lg 1 viimast lauset tõlgendanud selliselt, et igäihel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada nii vara võõrandamine, kui ka hüvitis või selle suurus.⁹² Seega on Riigikohus olnud arvamisel, et õiglase või kohese hüvitise puudumine kujutab endast eraldi seadusvastast omandiõiguse riivet, mis on ka eraldi vaidlustatav.

Hüvitise kohesuse ja õiglasuse nõude rikkumine ei ole sundvõõrandamise tühisuse nõude aluseks vaid kohese ja õiglase hüvitise nõude esitamise aluseks. Juhul kui sundvõõrandamise eeldused ja menetluse regulatsioon on seaduses sätestatud, esineb avalik huvi sundvõõrandamise teostamiseks ning hüvitise tasumise kohustus on seaduses sätestatud, ei saa vaidlus hüvitise suuruse või tasumise kohesuse üle päädida avalikes huvides, seaduses sätestatud alustel ja korras ning (kuigi mitte kohese või õiglase suuruses tasutud) hüvitise eest teostatud sundvõõrandamise tühistamisega. Selline otsus kaaluks üksikisiku huvi kompensatsioonile suuremaks kui realselt eksisteerivate avalike huvide kaitse olukorras, kus üksikisiku omandiõiguse riive ulatus selleks alust ei annaks. Nii KAS § 115¹⁸ lg-t 1 kui ka ÄS §363⁸ lg-t 2 võib pidada põhiseaduspäraseks ning hüvitise suuruse ja väljamaksmise kohesuse üle peetav vaidlus ei saa olla sundvõõrandamise tühisuse aluseks olukorras, kus õiglase hüvitise tasumine on võimalik ning kohesuse nõude rikkumise eest on isikul võimalik saada kahjuhüvitist.

2.5.1 Hüvitise arvutamise meetodi õiguspärasus

KAS § 115¹³ lg 2 järgi määratakse krediidasutuse osaluse sundvõõrandamisel makstav hüvitis vastavalt KAS § 115¹⁴ lg-tes 1-6 sätestatud hindamise aruandes kajastatule, mis vastavalt KAS § 115¹⁴ lg-le 1 selgitab krediidasutuse sundvõõrandandjale makstava hüvitise suuruse krediidasutuse varalise seisundi hindamise kaudu. KAS § 115¹⁴ lg 4 kohaselt võetakse sundvõõrandatava krediidasutuse vara hindamisel aluseks eelkõige krediidasutuse vara suurus, mis jaotatakse krediidasutuse likvideerimisel aktsionäride vahel vastavalt nende aktsiate nimiväärtusele pärast krediidasutuse võlausaldajate kõigi nõuete rahuldamist või tagamist ja nõuete rahuldamiseks või tagamiseks vajaliku raha

⁹¹ RKHKo 3-3-1-51-03, p 12.

⁹² RKPJKo 3-4-1-2-96, p 5.

hoiustamist ning kaasnevate maksude tasumist. Lisaks eeltoodule võib vastavalt KAS 115¹⁴ lg-le 5 aktsiate väärtuse määramisel arvesse võtta ka sundvõõrandamise menetluse algatamise päevale eelnenud kümne kauplemispäeva aktsiahinna kaalutud keskmist, juhul kui sundvõõrandatavad aktsiad on võetud kauplemisele reguleeritud väärtpaberiturul või mitmepoolsesse kauplemissüsteemi. KAS 115¹⁴ lg 6 järgi ei võeta hindamisel arvesse finantsvahendeid ja -tagatise, mida riik või muu avalik-õiguslik juriidiline isik on enne sundvõõrandamise menetluse algatamist krediidasutusele andnud likviidsuse või maksevõime säilitamiseks või taastamiseks.

Ka Saksamaa vastavas regulatsioonis määratakse hüvitise suurus sundvõõrandatava krediidasutuse suhtes teostatava hindamise alusel, kuid hindamise tulemust ei ole seotud krediidasutuse likvideerimise menetluse lõpuks aktsionäride vahel vastavalt nende aktsiate nimiväärtusele jagatava varaga. Saksamaa õiguse järgi kuulub hüvitamisele aktsiate käibeline väärtus (*Verkehrswert*), mille selgitamiseks teostatakse ettevõtte hindamine.⁹³ Samuti on Saksamaa regulatsioonis sätestatud märksa ammendavam süsteem hindamaks sundvõõrandatava osaluse väärtust juhul, kui krediidasutuse aktsiad on noteeritud siseriiklikul börsil. Kuigi ka Saksamaa vastavas regulatsioonis on noteeritud aktsiate sundvõõrandamise puhul sätestatud hindamisperioodiks sundvõõrandamismenetluse algatamise otsusele eelnenud kaks nädalat (eeldatavasti kümme kauplemispäeva), võib hüvitise välja selgitamisel arvesse võtta ainult viimase kolme päeva keskmist aktsiahinda, juhul kui viimase kolme päeva keskmine hind on madalam eelnenud kahe nädala keskmisest hinnast.⁹⁴ Olulisima erinevusena on Saksamaa õiguses märgitud ka võimalus aktsiate keskmise kauplemisväärtuse hindamise aluseks olevat perioodi nihutada juhul kui ei saa välistada sundvõõrandamismenetluse algatamise kavatsuse kohta lekkinud informatsiooni mõju aktsiahinnale.⁹⁵ Samas on jäetud võimalus siiski arvestada välja hüvitis, mis põhineb ettevõtte hindamisel, juhul kui ettevõtte hindamisega saavutatav ettevõtte väärtus suuresti erineb krediidasutuse börsil noteeritud aktsia keskmisel turuhinnal põhinevast väärtusest.⁹⁶

⁹³ RettungsG § 4 lg 3.

⁹⁴ *Ibid.* § 4 lg 4 p 1.

⁹⁵ *Ibid.* § 4 lg 4 p 2.

⁹⁶ *Ibid.* § 4 lg 4 p 3.

2.5.1.1 Õiglane hüvitis krediidasutuse hindamise teel

Õiglase hüvitise määramise küsimust on Riigikohus oma praktikas korduvalt käsitlenud kinnitades mitmel korral, et asja sundvõõrandamisel on õiglaseks hüvitiseks sundvõõrandatava asja harilik väärtus.⁹⁷ Hariliku väärtuse mõiste selgitamisel tuleb Riigikohtu hinnangul eelkõige lähtuda tsiviilseadustiku üldosa seaduse §-s 65 sätestatust, mille kohaselt on eseme harilik väärtus selle kohalik keskmine müügihind (turuhind).⁹⁸ Seda argumenti toetab KASVS § 16, mille kohaselt lähtutakse sundvõõranditasu kindlaksmääramisel erakorralisel hindamisel väljaselgitatud sundvõõrandamisele määratud kinnisasja maksumusest, kui pooled ei lepi kokku teisiti. Samuti järgib sama põhimõtet hädaolukorra seaduse § 43 lõike 3 ja § 44 lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrus isikule eriolukorra ajal tema vara sundvõõrandamisest või sundkasutusest tekkinud kulude hüvitamise kord ning eriolukorra tööle rakendatud isikule töötasu maksmise ulatus ja kord⁹⁹, mille §2 lg 1 kohaselt asendatakse riigi omandisse võetud sundvõõrandatud asi samaväärse asjaga või hüvitatakse omanikule asja harilik väärtus selle asja kohaliku keskmise müügihinna (turuhinna) alusel.¹⁰⁰ Ka õiguskirjanduses leitakse mitmeti, et sundvõõrandamishüvitise määramise aluseks on asja turuhind.¹⁰¹

Sundvõõrandatava krediidasutuse osaluse hüvitise määramisel tuleks seega üldjuhul ja eelkõige lähtuda sundvõõrandatava osaluse keskmisest müügihinnast ehk turuhinnast¹⁰². Aluseks tuleks võtta sundvõõrandamismenetluse algatamise ajahetk, kuivõrd see kajastab kõige õiglasemalt sundvõõrandatavate aktsiate turuhinda sundvõõrandamise hetkel. Sundvõõrandamishüvitise määramine muudel alustel on võimalik, kuid peab olema põhjendatud, seda eriti juhul, kus muudel alustel arvatud sundvõõrandamishüvitis on

⁹⁷ RKPJKo III-4/1-1/95 p-s 4 asus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium seisukohale, et asja sundvõõrandamisel on õiglaseks hüvitiseks sundvõõrandatava asja harilik väärtus, mis vastavalt kuni 30. juunini 2002. a kehtinud AÕS § 29 lõikele 2 oli asja kohalik keskmine turuhind. RKHKo 3-3-1-51-03 p-s 9 leidis Riigikohtu halduskolleegium, et üldjuhul on õiglaseks hüvitiseks asja turuväärtus. RKEKm 13.10.2004, 3-2-1-59-04 p-s 2 viitas Riigikohtu tsiviil- ja halduskolleegiumi vaheline erikogu Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendile asjas nr III-4/1-1/95, asudes seisukohale, et õiglane hüvitis omandi sundvõõrandamise korral on asja harilik väärtus ehk selle kohalik keskmine müügihind (turuhind). RKÜKo 3-2-1-59-04 p-s 18 selgitas Riigikohtu üldkolleegium, et sundvõõrandamisel on õiglaseks hüvitiseks sundvõõrandatava asja harilik väärtus.

⁹⁸ RKÜKo 3-2-1-59-04, p 18.

⁹⁹ Isikule eriolukorra ajal tema vara sundvõõrandamisest või sundkasutusest tekkinud kulude hüvitamise kord ning eriolukorra tööle rakendatud isikule töötasu maksmise ulatus ja kord. VVm 31.03.2011 nr 44. - RT I, 02.04.2011, 4.

¹⁰⁰ Vastavalt PS § 32 lg-s 1 sätestatule, mille kohaselt peab sundvõõrandamise kord olema sätestatud seaduses, ei tohi sundvõõrandamise kord olla sätestatud täidesaatva võimu määramises, mistõttu oleks viidatud Vabariigi Valitsuse määruse alusel väljastatud hüvitis sisuliselt õigusvastasel alusel väljamakstud.

¹⁰¹ H. Maurer. Haldusõigus. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2004, lk. 480; R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse, lk. 480-481.

¹⁰² RKTko 3-2-1-145-04.

eelduslikult tunduvalt väiksem kui turuhinnal arvestatud müügihind.¹⁰³ Siinkohal tuleb märkida, et õiguskirjanduses on oldud arvamusel, et ettevõtte likvideerimisväärtus ei kajasta kahtlemata osaluse väärtust tegutsevas äriühingus.¹⁰⁴ Riigikohus on leidnud, et kuigi üldjuhul on õiglaseks hüvitiseks asja turuväärtus, võib põhiseaduse § 32 lõike 1 teise lausega kooskõlas olla ka väiksem hüvitis, kui täielik hüvitamine oleks erandlike asjaolude tõttu ebaõiglane.¹⁰⁵ Samuti on Riigikohus leidnud, et harilikult väärtusest ehk turuhinnast erineva sundvõõrandamishüvitise õiglusele hinnangu andmiseks tuleb üksikisiku huve kaaluda üldiste huvidega.¹⁰⁶

Õiglase hüvitise käsitlemisel on Riigikohus toetunud ka EIK praktikale.¹⁰⁷ EIK on leidnud, et sundvõõrandamise puhul kasutatud kompensatsioonimehhanismil on oluline seos sundvõõrandamise proportsionaalsusega.¹⁰⁸ Kompensatsioonimehhanismi õiguspärasuse hindamisel on EIK leidnud, et omandi võõrandamine hüvitise eest, mis ei ole mõistlikult seotud vara väärtusega, on üldjuhul ebaproportsionaalne sekkumine omandiõigusesse.¹⁰⁹ Jällegi on ka EIK sedastanud, et kuigi hüvitise mõistliku seotuse puudumine vara väärtusega võib olla seaduspärane juhtudel, kus seda põhjendavad legitiimsed eesmärgid, mida taotletakse majandusreformide käigus võetavate meetmetega või meetmetega, mis on kavandatud suurema sotsiaalse õigluse saavutamiseks.¹¹⁰ EIK on märkinud, et ettevõtte sundvõõrandamise puhul võib hüvitismehhanism olla erinev sellest, mida kohaldatakse maa sundvõõrandamisele ja õiglase hüvitise meetodika väljatöötamisel tuleb eelkõige arvesse võtta sundvõõrandatava vara olemust ja sundvõõrandamise asjaolusid.¹¹¹

¹⁰³ Arvestades seda, et krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine tuleb kõne alla juhul, kus krediidasutus on või saab peatselt olema suure tõenäosusega maksevõimetu (KAS § 115⁶ lg 2 sätestatud eeldused), ületavad krediidasutuse kohustused ilmselt tema vara. Tavapärases likvideerimismenetluses oleks krediidasutust võimalik likvideerida niikaua, kui on selge millises ulatuses krediidasutuse nõuded laekuvad. Kindlal ajahetkel on äärmiselt keeruline hinnata seda, kas krediidasutuse enda nõuded realselt laekuvad või mitte. Kui eeldada kõikide nõuete laekumist, jõutakse ebarealistliku järelduseni kuivõrd raskel majanduslikul ajal, mil krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine eeldatavasti toimub, tuleks väga suur osa krediidasutuse nõuetest eelduslikult maha kanda. Samas ei saa eeldada kõikide krediidasutuse nõuete mittelaekumist kuivõrd selline lähenemine ei hindaks õiglaselt krediidasutuse vara.

¹⁰⁴ T. Bartels. Tühjaksipigistamise seadustamisest Eesti äriõiguses: äriseadustiku §-d 363^{1□} 363¹⁰. *Juridica* 2004 nr 2, lk 91.

¹⁰⁵ RKHKo 3-3-1-51-03, p 9.

¹⁰⁶ RKÜKo 3-2-1-59-04, p 19.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p 22.

¹⁰⁸ EIKo 21.02.1986, 8793/79, *James and Others v. the United Kingdom*, p 54.

¹⁰⁹ EIKo 21.02.1986, 8793/79, *James and Others v. the United Kingdom*, p 54; EIKo 09.12.1994, 13092/87, *Holy Monasteries v. Greece*, p 71.

¹¹⁰ EIKo 21.02.1986, 8793/79, *James and Others v. the United Kingdom*, p 54; EIKo 08.07.1986, 9006/80, *Lithgow and Others v. the United Kingdom*, p 121.

¹¹¹ EIKo 08.07.1986, 9006/80, *Lithgow and Others v. the United Kingdom* p 121.

Lähtudes nii Riigikohtu kui ka EIK praktikast peab sundvõõrandamishüvitise erinevus vara turuväärtusest olema põhjendatud. Eelnõu 810 SE seletuskirja kohaselt on likvideerimisväärtuse kasutamine hüvitise määramiselt põhjendatud eelkõige tulenevalt asjaolust, et äriühingu jätkuvuse printsiibist lähtuv hindamine ei ole sundvõõrandamismenetluse iseloomu arvestades alati asjakohane. Samuti rõhutab eelnõu 810 SE seletuskiri, et likvideerimisväärtuse aluseks võtmine ei ole kohustuslik vaid pelgalt eelistatud ning sõltub eelkõige sellest, millises olukorras krediidasutuse osalust sundvõõrandama asutakse ja kui tõenäoline on krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamise tõttu sundlikvideerimine või pankrotimenetluse algatamine. Samuti on likvideerimisväärtus aluseks hüvitise maksmisel aktsionärile, kes ei ole nõus äriühingute ühinemisotsusega (vt ÄS § 404 lõige 1), jagunemisotsusega (vt ÄS § 448 lõige 1) või ümberkujundamisotsusega (vt ÄS § 488). Eelnõu 810 SE seletuskiri annab ka otsese juhendi, millal likvideerimisväärtuse aluseks võtmine hüvitise määramiseks selgelt põhjendatud ei ole - juhul kui ei ole tegemist krediidasutuse püsiva maksejõuetusega võib eelnõu 810 SE seletuskirja kohaselt kasutada ka diskonteeritud rahavoogude meetodit.¹¹²

EIK on märkinud, et ettevõtte sundvõõrandamise, kui majandusliku meetme puhul (erinevalt maa sundvõõrandamisest), on riikidel laiaulatuslik hindamisruum õiglase hüvitise määramisel.¹¹³ Tuleb tõdeda, et eelnõu 810 SE seletuskirjas välja toodud põhjenduse, mille kohaselt likvideerimisväärtuse kasutamine on üksnes üks võimalikest hüvitise määramise variantidest ning lõplik hüvitise määramine sõltub eelkõige sundvõõrandamise olukorrast, võib tinglikult lugeda piisavaks. Tinglikult põhjusel, et vastavalt põhiseaduse §-le 32 peab sundvõõrandamine toimuma seaduses sätestatud juhtudel ja korras ning arvestades õiglase hüvitise instituudi olulisust sundvõõrandamise menetluse kontekstis ja sundvõõrandatud vara turuväärtusest erineva sundvõõrandamishüvitise sätestamise kui riive ulatust, peaks võimalus arvestada hüvitist likvideerimisväärtuse põhjal olema alternatiiviks turuväärtusel põhinevale kompensatsioonimehhanismile, mitte vastupidi ning mõlemad variandid peaksid õigusselguse põhimõtte kohaselt jällegi olema kirjas seaduses, mitte tuletatavad seletuskirjast.

¹¹² S. Narusk, jt, lk 25.

¹¹³ EIKo 08.07.1986, 9006/80, *Lithgow and Others v. the United Kingdom* p 122,143.

2.5.1.2 Õiglane hüvitis börsil noteeritud aktsiatele

Saksamaa vastavas regulatsioonis on börsil noteeritud krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise puhul sätestatud kohustus järgida hüvitise määramisel arvestusmeetodit, mis põhineb aktsia börsihinnal. KAS § 115¹⁴ lg 5 sätestab ainult võimaluse arvestada sundvõõrandatava krediidasutuse aktsiate börsihinnaga.

Kuivõrd hüvitise määramine sundvõõrandatava osaluse turuhinnast erinevatel alustel on piisava põhjenduse olemasolul lubatud, ei pea sundvõõrandatava krediidasutuse osaluse sundvõõrandamisel määratav hüvitis põhinema krediidasutuse aktsiahinnal, kui selleks on põhjus. See ei tähenda, et börsil noteeritud krediidasutuse väärtuse hindamisel võiks suva järgi osutada kas arvestada krediidasutuse aktsiahinda või mitte. Riigikohus on leidnud, et kui aktsiatega on varem aktiivselt börsil kaubeldud või kui muul põhjusel on kindla ajavahemiku jooksul enne aktsiate ülevõtmise otsustamist tehtud aktsiatega tehinguid, võib eeldada, et nimetatud tehingutes aktsiate eest tasutud hind kajastabki aktsiate turuhinda.¹⁴ Aktsia turuhinna põhine hüvitis peaks jällegi olema reegel, mille kohta käivaid erandeid võib üksnes mõistliku põhjuse olemasolul kasutada. Saksamaa vastavas regulatsioonis kasutatud põhimõte, mis lubab börsil noteeritud krediidasutuse väärtuse hindamisel kõrvale kalduda börsil kaubeldava aktsia väärtuse põhisest arvestusest üksnes juhul, kui kahe arvutusmeetodi alusel arvutatud väärtuste vahe on ebatavaliselt suur, võimaldab tagada krediidasutuse osanikule kõige õiglasema hüvitise maksmise. Kuivõrd börsil noteeritud ettevõtte puhul on võimalik ettevõtte osaluse turuväärtus hõlpsasti tuvastada (selleks ei pea teostama subjektiivset hindamist), ei ole krediidasutuse hariliku väärtuse väljaarvestamine muul meetodil ilma erilise põhjuseta õigustatud. Eriliseks põhjuseks võib just nimelt olla suur vahe ettevõtte hindamisel saadud väärtuse ja ettevõtte börsiväärtuse vahel kuivõrd börsiväärtus võib sellisel juhul sisaldada spekulatiivset elementi või olla muul moel mõjutatud teguritest, millede arvestamine õiglase hinna määramisel ei pruugi olla korrektne. Börsihinna eiramine põhjusel, et see kajastab ebaõigelt ettevõtte tegelikku väärtust, peaks olema üldjuhul ainus mõistlik põhjus, miks börsihinda hüvitise määramisel eirata. Siinkohal on sobilik rõhutada, et üksnes koormus riigieelarvele ei õigusta põhiõiguste rikkumist.¹⁵ Samuti ei tohi väide, et vara turuväärtuses kompenseerimine on ühiskonnale üle jõu käiv, olla oletuslik, vaid peab

¹⁴ RKTko 3-2-1-145-04, p 32.

¹⁵ Riigikohus on sõnanud, et ülemäärane koormus riigieelarvele on argument, mis on arvestatav sotsiaalabi ulatuse üle otsustamisel, kuid sellega ei saa õigustada ebavõrdset kohtlemist, vt RKPJKo 3-4-1-7-03, p 39.

tuginema majanduslikel kalkulatsioonidel.¹¹⁶ Kõige eelneva puhul tuleb siiski silmas pidada, et turuhinnast väiksema hüvitise maksmine on õigustatud juhul, kui see on põhjendatud ning Riigikohtu tõdemusega, et aktsiate eest makstava hüvitise määramisel tuleb üldjuhul arvestada ka aktsiaseltsi tulevikuväljavaateid.¹¹⁷

Turul noteeritud aktsiate turuväärtuse hindamisel on oluline hindamise täpne ajahetk. Õiguskirjanduses on leitud, et sundvõõrandamisel tuleb lähtuda vara turuväärtusest sundvõõrandamise hetkel.¹¹⁸ Üldjuhul tuleb lähtuda sellisest sundvõõrandatava asja turuhinnast, mis võiks kujuneda olukorras, kus tavaline käibesosaleja üritaks aktsiat võõrandada ning teeks selleks mõistlikke pingutusi.¹¹⁹ Samuti tuleb keskmise müügihinna määramisel võtta aluseks periood, mille jooksul mõistlik tsiviilkäibes osaleja tavaliselt aktsiaid müüks.¹²⁰ Arvestades eelnevat, tuleks sundvõõrandatavate aktsiate turuhinna määramisel lähtuda aktsiate turuhinnast sundvõõrandamismenetluse algatamise hetkele eelneva mõistliku perioodi jooksul kujunenud keskmisest turuhinnast, mis võimalikult täpselt kajastab aktsia tegelikku väärtust s.t. aktsiaturgude loomuliku kõikumisega kaasnev lühiajaline aktsia hinna kõikumine jäetakse arvestamata. Samuti tuleb jätta arvestamata aktsiaturule (eriti väiksele aktsiaturule) omase likviidsuspuudusega suurte aktsiate koguste müügil kuivõrd tavaline käibesosaleja üritaks aktsiad võõrandada väiksemate koguste kaupa ja piisavalt pika perioodi jooksul hoidmaks ära likviidsuspuuduse tõttu tekkivat aktsiahinna langust.

PS § 32 lg 1 lause 2 kohaselt peab sundvõõrandatud vara eest tasutav hüvitis eelkõige põhinema sundvõõrandatud vara turuväärtusel. Turuväärtusest teistsugusel põhjal arvestatud hüvitise tasumine peab olema põhjendatud. Sundvõõrandandiandjal on õigus eelkõige turuväärtusel põhinevale hüvitisele välja arvatud juhtudel, kus turuväärtus kajastab sundvõõrandatava vara väärtust ebaõiglaselt – ainult ja üksnes siis võib kasutada teistsuguseid meetodeid nagu likvideerimisväärtus. KAS § 115¹⁴ lg-s 4 sätestatud meetodika, mille puhul arvestatakse eelkõige osaluse likvideerimisväärtusega, on seega vastuolus PS § 32 lg 1 lausega 2.

¹¹⁶ RKÜKo 3-2-1-59-04, kohtunik Jüri Põllu eriarvamus, millega on ühinenud kohtunikud Tõnu Anton, Indrek Koolmeister, Julia Laffranque ja Harri Salmann, p 2.

¹¹⁷ RKTko 3-2-1-145-04, p 34.

¹¹⁸ H. Maurer, lk. 480

¹¹⁹ K. Paal. TsÜS § 65/3.3. P. Varul, jt. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2010.

¹²⁰ *Ibid.*

2.5.2 Väärtpaberites tasutava hüvitise õiguspärasus

KAS § 115¹³ lg 6 järgi makstakse krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise hüvitis sundvõõrandiandjale kas rahas või väärtpaberites. Saksamaa õiguse kohaselt on sundvõõrandamishüvitis eranditult rahaline makse.¹²¹ Väärtpaberituru seaduse § 2 lg-s 1 käsitletud väärtpaberi mõiste hõlmab mitmeid vähemalt ühepoolse tahteavalduse alusel üleantavaid varalise õigusi või kohustusi või lepinguid.

Üldjuhul tuleb hüvitis välja maksta rahas. Seda kinnitab asjaolu, et sundvõõrandamishüvitise määramise aluseks on sundvõõrandatava vara müügihind ehk rahaline suurus. Samuti tuleks rahalisest hüvitisest erinev hüvitis hüvitisesaajal esmalt rahaks konverteerida ehk sisuliselt müüa, kuna muus kui rahas makstav hüvitis ei oma iseenesest objektiivset väärtust vaid selle väärtuse sisustab järjekordselt hüvitise müügihind. Hüvitis peab omama objektiivset väärtust ehk olema maksevahend v.a. juhtudel kus hüvitisesaaja nõustub saama rahas makstava hüvitise asemel muu hüvitise.¹²² Põhimõtteliselt võib jaatada võimalust tasuda sundvõõrandamishüvitis selgelt asendatava vallasasja sundvõõrandamise puhul võrdväärse asjaga.¹²³ Kuid seda ainult juhul, kui hüvitis ei ole eristatav sundvõõrandatud varast s.t. sisuliselt oleks tegemist sundvõõrandatud vara tagastamisega, millisel juhul tuleks sundvõõrandiandjal tagastada ka sundvõõrandamishüvitis.¹²⁴

Riigikohus on leidnud, et väärtpaberitena makstav sundvõõrandamishüvitis on põhimõtteliselt kooskõlas PS § 32 lg-s 1 sätestatuga olukorras, kus väärtpaber on likviidne.¹²⁵ Siiski põhjendas Riigikohus oma nimetatud hinnangut ka kaasuse asjaoludega, kus hüvitisena makstavaks väärtpaberiks olev EVP oli lisaks rahalist väärtust kandva väärtpaberina ka maksevahendiks erastatava vara ostmise puhul ning asjaoluga, et

¹²¹ RettungsG § 5.

¹²² Näiteks KASVS § 15 lg 2 sätestab sundvõõranditasa maksmise rahas kui pooled ei lepi kokku teisti.

¹²³ Näiteks on hädaolukorra seaduse § 22 lg-s 1 sätestatud kütteaine, toiduaine, ravimi või muu äratarvitatava vallasasja sundvõõrandamine ning sellise vallasasja sundvõõrandamishüvitis võib vastavalt hädaolukorra seaduse § 43 lg-s 3 aluses väljastatud Vabariigi Valituses määruse isikule eriolukorra ajal tema vara sundvõõrandamisest või sundkasutusest tekkinud kulude hüvitamise kord ning eriolukorra tööle rakendatud isikule töötasu maksmise ulatus ja kord § 2 lg 2 alusel olla samaväärne asi.

¹²⁴ Kummalisel kombel KASVS hüvitise tagasimaksmise korda kinnisasja tagastamise puhul ei sätesta. Saksamaa vastavas regulatsioonis võib sundvõõrandiandja juhul, kui sundvõõrandamisotsus õigusvastaseks ja kehtetuks tunnistatakse ühe kuu jooksul alates kohtuotsuse teatavakstegemist nõuda sundvõõrandisaajalt sundvõõrandatud osaluse tagastamist makstud hüvitise tagastamise vastu, vt RettungsG § 5 lg 4. Sundvõõrandatud eseme tagastamise puhul tuleks juhul, kui hüvitisit välja makstud ei ole sundvõõrandiandjale maksta viivist arvestatuna asja turuväärtuselt alates asja sundvõõrandamisest kuni tagastamiseni ning juhul kui hüvitis on välja makstud, tuleks sundvõõrandiandjal maksta hüvitiselt pelgalt seaduslikku intressi perioodi eest, mil tal oli võimalus raha kasutada.

¹²⁵ RKÜKo 3-2-1-59-04,p 36.

kõnealune sundvõõrandamine leidis ühiskonnas laiaulatusliku reformi raames, mille tõttu oli seadusandja õigustatud tegema otsustusi hädavajalike sundvõõrandamiste osas ning kehtestama erilisi ja ühiskondlike suhete ümberkujundamise aspektist õiglaseid hüvitamise viise, mis ei pea tagama vara omanikule vara turuväärtuse täielikku hüvitamist s.t. ka hüvitist raha näol.¹²⁶

Kuivõrd KAS § 115¹³ lg 6 ei täpsusta hüvitise asemel antavate väärtpaberite olemust ei ole võimalik väärtpaberite likviidsust hinnata. Igal juhul peab väärtpaberina tasutav hüvitis olema likviidne, mistõttu aheneb riigil konkreetsel ajahetkel olemasolevate väärtpaberite sundvõõrandamishüvitisena kasutamise võimalusi, kusjuures võib oletada, et krediidasutuse osaluse sundvõõrandamist ajendav olukord on tekkinud majanduslikus õhkkonnas, kus on äärmiselt raske pidada väärtpabereid likviidseks või vähemalt oma väärtust hoidvaks. Ka ei eksisteeri võimalust tasuda hüvitis väärtpaberites, mis oleksid iseseisvaks maksevahendiks.

Küll aga võib põhimõtteliselt jaatada krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise majandusliku meetmena kasutuselevõtmise tingiva olukorra erakordsust, mille puhul on Riigikohtu ja EIK praktika kohaselt võimalik asuda seisukohale, et riik saab välja maksta ka turuväärtusel mitte põhinevaid hüvitisi s.t. ka hüvitisi, mille rahaline väärtus sõltub omakorda hüvitise müügihinnast.¹²⁷ Kas aga sundvõõrandamist tingiv olukord on piisavalt erakordne võimaldamaks maksevahendiks mitteolevate väärtpaberite väljastamist hüvitisena sõltub sundvõõrandamise kontekstist ehk sellest, kas üldiste huvide kaitse vajadus kaalub üles sundvõõrandandiandja õiguse rahalisele hüvitisele. Siinkohal tuleb rõhutada, et Riigikohtu eelnevalt mainitud seisukohta mõjutas oluliselt omandireformi kontekst, millega võrdväärse sotsiaalse ja majanduslikku olukorra esinemist on võimaliku krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise läbiviimisel mõnevõrra raske ette kujutada.¹²⁸

Kuigi eelnõu 810 SE seletuskirja järgi on väärtpaberiliik jäetud konkretiseerimata tulenevalt paindlikkuse tagamise vajadusest¹²⁹, tuleb täidesaatval võimul teostada ulatuslikku kaalumist arvestades olukorra erakordsusega, aktsiana makstava hüvitise

¹²⁶ RKÜKo 3-2-1-59-04, p 33 ja 36.

¹²⁷ RKHKo 3-3-1-51-0,3p 9; EIKo 21.02.1986, 8793/79, *James and Others v. the United Kingdom*, p 54; EIKo 08.07.1986, 9006/80, *Lithgow and Others v. the United Kingdom*, p 121.

¹²⁸ RKÜKo 3-2-1-59-04 p 25.

¹²⁹ S. Narusk, jt, lk 25

likviidsusega, avaliku huviga sundvõõrandamise läbiviimiseks ning üksikisiku omandipõhiõigusega ja ka sellega, et üksnes koormus riigieelarvele ei õigusta põhiõiguste rikkumist.

Sundvõõrandamishüvitise väljamaksmine väärtpaberites on väga erakordsetel juhtudel õigustatud, kuid hüvitisena makstav väärtpaber peab igal juhul olema likviidne ehk hõlpsasti võõrandatav kuivõrd üldjuhul peab hüvitis olema maksevahend.

2.6 Kohene hüvitis

KAS § 115¹³ lg 5 järgi peab sundvõõrandisaaja alates sundvõõrandamise otsuse jõustumisest tasuma sundvõõrandiandjale intressi väljamakstava hüvitise summalt vastavalt võlaõigusseaduse § 94 lõikes 1 sätestatule. Sama lõigu järgi tasutakse hüvitis sundvõõrandiandjale mõistliku aja jooksul, kuid mitte hiljem kui kolme kuu möödudes hüvitise määramisest arvates. Hüvitise määramine aga peab vastavalt KAS § 115¹³ lg-le 1 toimuma hiljemalt ühe kuu möödudes sundvõõrandamise otsuse jõustumisest arvates. Eelnõu 810 SE seletuskirja kohaselt peab jääma piisavalt aega hüvitise väljamaksmise teostamiseks kuna hüvitis võib olla suur ning kuna kriitilises ajaraamis pole reaalne omandatavate aktsiate väärtuse kiire hindamine ega hüvitise väljamaksmine mõne päeva jooksul.¹³⁰

Saksamaa õiguse kohaselt muutub sundvõõrandamishüvitis sissenõutavaks alates aktsiate omandi üleminekust,¹³¹ mis aga ei toimu sundvõõrandamisotsuse avaldamise hetkel vaid sundvõõrandamisotsuses märgitud ajahetkel.¹³²

Eesti regulatsiooni kohaselt tasub riik välja mõistetud hüvitiselt intressi alates sundvõõrandamise otsuse väljakuulutamise hetkest kuni nelja kuu möödumiseni sundvõõrandamise otsuse väljakuulutamisest, pärast mida peaks riik hakkama

¹³⁰ S. Narusk, jt, lk 25.

¹³¹ RettungsG § 5.

¹³² *Ibid.*, § 2 lg 1 p 3 ja lg 2.

sundvõrandiandjale tasuma VÕS § 113 lg-st 1 tulenevat viivist kuni hüvitise väljamaksmiseni.¹³³

Põhiseaduse § 32 lg 1 lause 2 näeb ette, et sundvõrandamist võib teostada kohese hüvitise eest. Riigikohtu hinnangul tuleneb põhiseaduse § 32 lg-s 1 sätestatud hüvitise kohesuse nõudest, et sundvõrandamise kohustatud subjektidel on õigus saada õiglane hüvitus hiljemalt samaaegselt sundvõrandamise lõpuleviimisega.¹³⁴ Õiguskirjanduses on leitud, et hüvitise kohesuse olulisus tuleneb asjaolust, et mittekohese hüvitamisega võib kaasneda hüvitise väärtuse vähenemine tulenevalt inflatsioonist, turusituatsiooni muutumisest või elu- ja äritegevuse peetusest.¹³⁵ Pigem on sundvõrandamise hüvitise tasumise kohesus seotud asjaoluga, et sundvõrandamine, kui äärmiselt intensiivne omandiõiguse riive ei tohi olla teostatav menetlusega, mis võimaldab sundvõrandiandjal olla pärast sundvõrandatava eseme omandiõiguse kaotamist veel mingi aeg ilma õiglase kompensatsioonita. Sundvõrandamine on põhiseaduse sätte mõtet järgides võimalik vaid siis kui sundvõrandiandja omandiõigus asendatakse teise hüvega hüvitise näol. Igasugune periood, mil sundvõrandiandja on ilma nii omandist kui ka hüvitisest on selle valguses igal juhul ülearune.

Arvestades Riigikohtu kohesusele antud tõlgendust tuleb ka krediidasutuse osaluse sundvõrandamise hüvitis tasuda hiljemalt samaaegselt sundvõrandamise lõpuleviimise ehk sundvõrandamisotsuse jõustumisega. On selge, et arvestades menetluskiiruse olulisust sundvõrandamismenetluses, ei ole võimalik oodata sundvõrandamisotsuse väljakuulutamise seni kuni õiglase hüvitise suurus välja arvestatakse. Õiglase hüvitise väljaarvestamine võib olla äärmiselt keerulise hindamisprotsessi tulemus ning nimetatud hindamisprotsessi läbiviimine enne sundvõrandamisotsuse väljakuulutamist ei pruugi olla võimalik. Siiski ei saa hüvitise väljaarvestamise raskus olla vabanduseks põhiõiguse riivele, millisena sundvõrandamishüvitise kohest väljamaksmata jätmist Riigikohus käsitlenud on.¹³⁶ Seetõttu on riik sundvõrandamishüvitise koos sundvõrandamisotsusega väljamaksmata jätmisel rikkunud sundvõrandiandja

¹³³ Riigikohus on leidnud, et haldusorgani vastutust rahalise kohustuse nõuetekohase, s.h tähtaegse täitmise eest ei saa pidada olemuslikult erinevaks eraõigusliku isiku vastutusest rahalise kohustuse täitmise eest ning kinnitanud, et riigivastutuse seaduse § 7 lg 4, mis näeb ette avaliku võimu teostamisel tekitatud kahju hüvitamisel ka eraõiguse kahju hüvitamise sätete kasutamise võimalust kui seadusega pole sätestatud teisiti ja see pole vastuolus avalik-õiguslike suhete olemusega, lubab avalik-õigusliku organi suhtes rakendada ka võlaõigusseaduse § 113 lg-st 1 tulenevat viivisenõuet rahalise kohustuse täitmise viivitamise korral, vt. RKHKo 3-3-1-83-10 p 22.

¹³⁴ RKPJKo 3-4-1-2-96 p 4; RKÜKo 3-2-1-59-04.

¹³⁵ R. Maruste, lk 480-481

¹³⁶ RKHKo 3-3-1-51-03, p12.

põhiseaduslikku õigust kohesele sundvõõrandamishüvitisele ning satub sisuliselt rahalise kohustuse täitmisega viivitusse, mistõttu peaks riik sundvõõrandiandjale alates sundvõõrandamisotsuse jõustumist maksuma VÕS § 113 lg-st tulenevat viivist, mitte VÕS § 94 lg-st 1 tulenevat intressi.¹³⁷

Saksamaa vastavas regulatsioonis on ette nähtud eraldi arvutatava intressi maksmine alates aktsiate ülemineku hetkest.¹³⁸ Sellisena ei viita Saksamaa regulatsioon seaduslikule viivisele ega seaduses sätestatud intressimäärale.¹³⁹ Erinevust Saksamaa ja Eesti vastava regulatsiooni vahel põhjendab hüvitise kohesuse nõude puudumine Saksamaa põhiseaduses.¹⁴⁰

Kuigi KAS § 115⁵ lg 1 sätestab, et krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine on krediidasutuse osaluse võõrandamine aktsionäride nõusolekuta üldistes huvides õiglase hüvitise eest, jättes välja viite hüvitise kohesusele, ei saa nimetatud säte põhiseaduslikku õigust kohesele hüvitisele mõjutada kuivõrd õigus hüvitise kohesusele tuleneb PS § 32 lg 1 lausest 1 endast.

Eelneva pinnalt võib järeldada, et KAS § 115¹³ lg 5 sätestatud intressi tasumise kohustus on vastuolus PS § 32 lg 1 lausega 2. Sundvõõrandiandjal on õigus viivistele alates sundvõõrandamisotsusest.

¹³⁷ RKHKo 3-3-1-83-10.

¹³⁸ RettungsG § 4 lg 6.

¹³⁹ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) § 247 lg 1 sätestab baasintressimäära (Euroopa Keskpanga põhirefinantseerimisoperatsioonidele kohaldatav viimane intressimäär enne iga aasta 1. jaanuari ja 1. juulit). BGB § 288 lg 1 sätestab viivised, milleks on 5% aastas, millele lisandub BGB § 247 lg 1 sätestatud baasintressimäär. Sellisena sarnaneb Saksamaa viivis võlaõigusseaduses sätestatule. Erinevus peitub aga seadusliku intressi regulatsioonis, mille BGB § 246 sätestab täiesti eraldiseisvana – 4% aastas. RettungsG § 4 lg 6 sätestab hüvitiselt väljamakstava intressi, milleks on BGB § 247 lg 1 sätestatud baasintress, millele lisandub 2%. Seega ei seosta Saksamaa õigus hüvitise kohese väljamaksmise ei tavapärase intressi ega viivisega, vaid kasutab arvutuskäiku, mille puhul makstav intress võib olla isegi madalam kui seadusejärgne intress. Vt Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Vastu võetud 18.08.1896. Viimased muudatused 15.03.2012 (BGBl. 2012 II S. 178). – Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bgb/gesamt.pdf> (24.03.2012).

¹⁴⁰ Saksamaa põhiseadus (Grundgesetz) art 14 lg 3 ei näe ette kohese hüvitise tingimust vaid seab üksnes õiglase hüvitise kriteeriumi sõnades, et hüvitis määratakse kindlaks kaaludes avalikkuse ja sundvõõrandiandjate huve, vt Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG). Vastu võetud 23.05.1949. Viimased muudatused 21.06.2010 (BGBl. I S. 944). – Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> (25.03.2012)

2.7 Vahekokkuvõte

Krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamine on lubatud üksnes avalikes huvides. KAS sätestab kaitstavaks avalikuks huviks finantssüsteemi stabiilsuse tagamise vajaduse. Finantssüsteemi stabiilsus on defineeritav kui kiirete, laiaulatuslike ja palju isikuid puudutavate negatiivsete finantsalaste muudatuste puudumine, seda eelkõige krediidiasutuse hoiustajate vara või muude huvide suhtes. Finantssüsteemi stabiilsuse definitsioon on väga lai võimaldades väga paindlikku kasutust, kuivõrd ei ole selgitatud millised hoiustajate huvid peavad olema muudatuste objektiks ja kui suurt isikute hulka muudatused peaksid mõjutama, et eksisteeriks oht Eesti finantssüsteemi stabiilsusele.

Riik peab krediidiasutuse osaluse sundvõõrandama eesmärgiga hoida ära finantssüsteemi stabiilsust ohustavad asjaolud. Kuigi finantssüsteemi stabiilsus on äärmiselt avatud õiguspõhiste, olles laialt defineeritav kui igasuguste kiirete ja laiaulatuslike muudatuste puudumine, mis krediidiasutuse hoiustajate vahendeid ja huve negatiivselt mõjutaks, on võimalik luua selline seos riigi osaluse ning krediidiasutuse tegevuse mõjutamise vahel, mis lubab eeldada ohu vähenemist finantssüsteemi stabiilsusele tulenevalt krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamisest. Sisuliselt saab riik krediidiasutuse tegevuse mõjutamiseks kasutada samu vahendeid milliseid saab kasutada iga aktsionär. Oluliseks muutub siinkohal riigi osaluse suurus kuivõrd riik võib ja (sundvõõrandamise põhiseaduslikku eeldust silmas pidades) peab sundvõõrandama krediidiasutuse aktsiaid ulatuses, mis võimaldavad tal üksi krediidiasutuse tegevust efektiivselt mõjutada.

Krediidiasutuse tegevuse efektiivseks mõjutamiseks, milleks saab lugeda võimet muuta põhikirja ja tagasi kutsuda ning valida nõukogu liikmeid, on tarvis vähemalt 2/3 ulatuses krediidiasutuse aktsionäride üldkoosolekul esindatud häältest. Samas võib krediidiasutuse põhikiri sisaldada kõrgendatud kvooruminõudeid. Tulenevalt nimetatud põhikirja omadusest on õigustatud sundvõõrandada põhikirja muutmiseks vajalik häälteenamus, mis võib olla ka kuni 100% krediidiasutuse osalusest. Äriseadustikus sätestatud 10% häältest omavate aktsionäride õigused, üksiku aktsionäri õigused ega eriliigiliste aktsionäride õiguste üle otsustamise kvooruminõue ei takista krediidiasutuse tegevuse efektiivset mõjutamist, mistõttu ei ole osaluse sundvõõrandamine rohkem kui 2/3 ulatuses õigustatud muudel juhtudel kui üksnes põhikirjas sätestatud põhikirja muutmiseks vajaliku kõrgendatud kvooruminõude saavutamiseks. Arvestades PS § 32 lg 1 lauses 2 sätestatud piirangut, milles sundvõõrandamine võib toimuda üksnes avalikus huvis, ei ole

sundvõõrandamine lubatud suuremas ulatuses kui on tarvis avaliku huvi kaitseks ehk finantssüsteemi stabiilsuse saavutamiseks läbi krediidasutuse tegevuse mõjutamise. Seega jääb sundvõõrandamise ülempiir 2/3 ja 100% osaluse vahele, sõltudes eelkõige põhikirjas sätestatud põhikirja muutmise kvooruminoõudest.

PS § 32 lg 1 lause 2 koosmõjus PS § 32 lg 1 lausega 1 tingib riigi kohustuse erastada sundvõõrandatud krediidasutuse osaluse sundvõõrandiandja ostueesõigusega niipea kui sundvõõrandamise eelduseks olevad põhjused on ära langenud (oht avalikule huvile ehk Eesti finantssüsteemi stabiilsusele). Krediidasutuse osaluse erastamata jätmise või sundvõõrandiandja ostueesõigusega erastamine rikub sundvõõrandiandja omandipõhiõigust.

Sundvõõrandamise eeldused ja kord on KAS peatükis 10² sätestatud. Krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise mõned eeldused on äärmiselt laialt tõlgendatavad ning ei ole üheselt mõistetavad, kuid see on paremini formaalse õiguspärasuse hulka kuuluva õigusselguse e. määratletuse küsimuse lahendamisel tuvastatav.

Sundvõõrandamisel makstav hüvitise suurus on eraldi vaidlustatav ning hüvitise mittevastavus õiglasuse ja koheuse nõuetele ei saa kaasa tuua nõude sundvõõrandamisotsuse tühistamiseks vaid nõude õiglase hüvitise väljamaksmiseks ning kahju hüvitamiseks koheuse kriteerium rikkumise eest.

PS § 32 lg 1 lause 2 kohaselt peab sundvõõrandatud vara eest tasutav hüvitis eelkõige põhinema sundvõõrandatud vara turuväärtusel. Turuväärtusest teistsugusel põhjal arvestatud hüvitise tasumine peab olema põhjendatud. Selliseks põhjenduseks saab olla näiteks asjaolu, et turuväärtus kajastab sundvõõrandatava vara väärtust ebaõiglaselt – ainult ja üksnes siis võib kasutada teistsuguseid meetodeid nagu likvideerimisväärtus. KAS § 115¹⁴ lg-s 4 sätestatud metodika, mille puhul arvestatakse eelkõige osaluse likvideerimisväärtusega, on seega õigusvastane.

Sundvõõrandamishüvitise väljamaksmine väärtpaberites on väga erakordsetel juhtudel õigustatud, kuid hüvitisena makstav väärtpaber peab igal juhul olema likviidne ehk hõlpsasti võõrandatav kuivõrd üldjuhul peab hüvitis olema raha ehk maksevahend.

KAS § 115¹³ lg 5 sätestatud intressi tasumise kohustus on vastuolus PS § 32 lg 1 lausega
2. Sundvõõrandiandjal on õigus viivistele alates sundvõõrandamisotsusest.

3 VASTAVUS TEISTELE PÕHISEADUSLIKELE NÕUETELE

Lisaks PS § 32 lg 1 lauses 2 sätestatud kriteeriumitele peab krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine olema kooskõlas põhiseaduslike põhimõtetega. Samuti peab sundvõõrandamine, juhul kui see riivab teisi põhiõigusi peale omandipõhiõiguse, olema kooskõlas teiste riivatavate põhiõiguste riivete õiguspärasuse kriteeriumitega. Käesolevas peatükis kontrollitakse krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsiooni vastavust formaalse ja materiaalse põhiseaduspärasuse nõudega, samuti uuritakse sundvõõrandamise võimalikku vastuolu võrdsuspõhiõigusega.

3.1 Sundvõõrandamise formaalne ja materiaalne põhiseaduspärasus

3.1.1 Formaalse põhiseaduspärasuse probleem – õigusselgus e. määratletus

Põhiõiguse riive formaalse kontrolli üldised elemendid on pädevuse, menetluse ja vorminõuete täitmise kontroll, määratletuse ehk õigusselguse põhimõtte järgimise kontroll ja parlamendireservatsiooni põhimõtte järgimise kontroll.¹⁴¹ Krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsioon ei tekita küsimusi parlamendireservatsiooni või pädevuse, menetluse ja vorminõuete järgimise osas. Küll aga on probleemiks õigusselgus.

Õigusselguse põhimõte tuleneb PS § 13 lõikest 2 mis sätestab igäihe kaitse riigivõimu omavoli eest.¹⁴² Õigusselgus tähendab, et põhiõigust riivav seadus peab olema piisavalt selge ja määratletud. Riigikohus on leidnud, et ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igäiht riigivõimu omavoli eest.¹⁴³ Õigusselgus koosmõjus seadusereservatsiooni põhimõttega nõuab, et seadusest peab olema selge, millist otsust täidesaatev võim langetada võib.¹⁴⁴ See tähendab, et täidesaatevale võimule ei tohi anda diskretsiooni seaduse sätte ettearvatuks tõlgendamiseks – diskretsiooni võib täidesaatev võim kasutada üksnes kaalutusotsuse tegemisel. Riigivõimu ettearvatavus on vabadusliku eksistentsi oluliseks eelduseks ning seega on õigusselgus õigusriigi printsiibi põhjanev element.¹⁴⁵ Riigikohus on rõhutanud, et seadus ei tohi olla umbmäärane.¹⁴⁶

¹⁴¹ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, p 5.4.1.1.

¹⁴² RKPJKo 3-4-1-5-02, p 31.

¹⁴³ RKPJKo III-4/A-1/94; R. Alexy, Põhiõigused Eesti põhiseaduses, p 3.2.3.1.

¹⁴⁴ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, p 5.4.1.1.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ RKPJKo 3-4-1-8-2000, p 13.

Riigivõimu omavoli on välistatud, kui seaduse adressaadil on seaduse teksti alusel võimalik piisava kindlusega selgusele jõuda, millist käitumist temalt oodatakse. Isik peab suutma haldusorgani tegutsemist ette näha ja tal peab olema võimalus sellega arvestada.¹⁴⁷ Seaduseadressaat peab teadma, millised on õiguslikud ootused tema käitumisele ja mida tema omakorda teistelt (sh riigilt) oodata võiks ning eriti oluline on õigusselguse põhimõtte järgimine isikutele kohustusi panevate või nende põhiõigusi piiravate seadusesätete puhul.¹⁴⁸ Isikul peab olema võimalik aru saada sellest, millised õigused ja kohustused õiguskorras eksisteerivad.¹⁴⁹ Samas on EIK leidnud, et õigusselguse põhimõtte ei tähenda, justkui peaks seaduse tekstist sama aru igäüks, vaid piisab sellest, kui isikule saavad tema õigused ja kohustused selgeks asjakohase nõustamise abiga.¹⁵⁰ Nimetatud seisukohta on jaganud ka Riigikohus.¹⁵¹

Eelnevale vastandub seaduse rakendaja tõlgendamise eesõigus Eesti finantssüsteemi stabiilsuse kui määratlemata õigusemõiste osas. Riigikohus on sedastanud, et määratlemata õigusemõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale.¹⁵² Sellegipoolest ei välista rakendajale delegerimine kohtuliku kontrolli võimalust.¹⁵³

Kuivõrd krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise aluseks olev oht Eesti finantssüsteemi stabiilsusele on väga laialt tõlgendatav, on põhjendatud väide, et krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise aluseks olev norm ei ole piisavalt määratletud ning õigusselgus on jäänud tagamata. Seda eelkõige põhjusel, et tulenevalt ebamäärasusest Eesti finantssüsteemi stabiilsusele tekitatava ohu suhtes ei ole krediidasutuse aktsionäridel võimalik ette näha, milline peaks olema see tegevus või tegevusetus, mis võib Eesti

¹⁴⁷ RKPJKo 3-4-1-5-02, p 31.

¹⁴⁸ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, p 3.2.3.1.

¹⁴⁹ T. Annus, lk. 89-90.

¹⁵⁰ EIKo 26.04.1979, 6538/74, *Sunday Times v. the United Kingdom*.

¹⁵¹ RKPJKo 3-4-1-5-02, p 31.

¹⁵² RKPJKo 3-4-1-5-05, p 16.

¹⁵³ RKHKm 3-3-1-21-99, p 2.

finantssüsteemi stabiilsust ohustada.¹⁵⁴ Ühe krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise kumulatiivse eelduse näol - krediidasutuse ebakindel, usaldusväärsetu, kompetentsitu ja riskialdis juhtimine (KAS § 115⁶ lg 2 p 3) - on tegemist üheselt sisustamatu kriteeriumiga.¹⁵⁵ Samuti ei ole selge, milline peab olema KAS § 115⁶ lg 2 p-s 1 sätestatud usaldatavusnormatiivide rikkumise ulatus, et seda saaks lugeda oluliseks.¹⁵⁶ Sellisena on seadusandja tahe sätestada krediidasutuse osaluse sundvõõrandamismenetluse võimalikult paindlikuna andnud tulemuseks sätte, mis, arvestades isiku põhiõiguse piiramise ulatust, ei ole piisavalt selgelt määratletud ning võib mis võib seetõttu langeda põhiseaduslikkuse järelevale menetluse objektiks võimalikus sundvõõrandamisotsuse vaidlustamise kaasuses.

Kui seadusandja oleks tahtnud ohu krediidasutuse tegevuse stabiilsusele siduda objektiivselt esinevate asjaoludega, oleks sobivam olnud sätestada konkreetsed objektiivsed kriteeriumid, mille täitmisel loetaks oht krediidasutuse tegevuse stabiilsusele saabunuks. Näiteks on oht ettevõtte maksevõimelisusele tuvastatav ettevõtte rahavoogude aruannete võrdlemisel.¹⁵⁷

Kuid määratletuse puudumine sundvõõrandamise aluseks olevas sättes ei pruugi osutada sundvõõrandamismenetluse takistuseks üksnes kohtus. KAS § 115⁶ lg-t 2, omades laia rakendusala, võidakse tõlgendada erinevalt Rahandusministeeriumis menetluse algatamisel ja Vabariigi Valituses sundvõõrandamisotsuse langetamisel. Menetluse

¹⁵⁴ Ka Eesti Pangaliit on seaduseelnõu 810 SE kooskõlastusel märkinud, et nende hinnangul on äärmiselt raske eristada sellist tegevust või tegevusetust mis võib ohustada Eesti finantssüsteemi stabiilsust. Kuivõrd Eesti Pangaliitu võib pidada normi kohustatud subjekte ühendavaks liiduks tuleb nimetatud märkust arvesse võtta hindamaks normi vastavust õiguselguse põhimõttele. vt [Finantsinspeksiooni seaduse, krediidasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa nr 2] Finantsinspeksiooni seaduse, krediidasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu märkuste tabel. – Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120429190950&file_id=1148969&file_name=\(813\)%20finantsinspeksioon%20seletuskirja%20lisa.doc&file_size=83456&mnsenskl=810+SE&etapp=13.09.2010&fd=13.04.2011](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120429190950&file_id=1148969&file_name=(813)%20finantsinspeksioon%20seletuskirja%20lisa.doc&file_size=83456&mnsenskl=810+SE&etapp=13.09.2010&fd=13.04.2011) (20.04.2012), lk 2 ja 4.

¹⁵⁵ Sellele asjaolule on viidanud ka Eesti Pank seaduseelnõu 810 SE kooskõlastusel. Vastusena on Rahandusministeerium märkinud, et sätte kohaldamise tuvastamise roll jääb Finantsinspeksioonile, kes on pädev hindama krediidasutuse juhtide tegevuse vastavust nimetatud punktile, vt [Finantsinspeksiooni seaduse, krediidasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa nr 2] Finantsinspeksiooni seaduse, krediidasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu märkuste tabel, lk 2.

¹⁵⁶ Sellele asjaolule on viidanud ka Eesti Pank ja Eesti Pangaliit seaduseelnõu 810 SE kooskõlastusel. Vastusena on Rahandusministeerium märkinud, et sätte Finantsinspeksioonil on pädevus iga olukorras hinnata kas usaldatavusnormatiivide rikkumise ulatus on oluline ning see sõltuvat eelkõige muudest asjaoludest, eelkõige sellest, kas normatiivide rikkumine on seotud krediidasutuse võimetusega olla jätkusuutlik, vt [Finantsinspeksiooni seaduse, krediidasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa nr 2] Finantsinspeksiooni seaduse, krediidasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu märkuste tabel, lk 2, 4.

¹⁵⁷ T. Haldma. Finantsanalüüs pankrotimenetluses. Juridica 1994, nr 1, lk 26.

algatamise informatsioon ei jää saladuseks (kehtestatakse aktsiatele käsutuspiirang ning väljastatakse menetluse algatamise teade) ja menetluse lõpule viimata jätmisel ehk sundvõõrandamisotsuse mitte langetamisel on kahju krediidasutuse usaldusväärsusele tekitatud ning krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine Eesti finantssüsteemi stabiilsuse tagamiseks võib põhjendatuks osutada sootuks hilisemas menetluses. Siinkohal tasub meeles pidada, et seadusandja on näiteks pankrotimenetluses pidanud vajalikuks kehtestada ranged nõuded pankrotimenetluse algatamisele võlausaldaja avalduse põhjal püüdes just nimelt ära hoida põhjendamatutest pankrotimenetlustest tingitud usalduse kaotuse ettevõttesse.¹⁵⁸

Eelnev ei tähenda, et KAS § 115⁶ lg-s 2 sätestatu kohaldamist ei saaks igas konkreetsetes olukorras põhjendada, kuid igakordne põhjendus peab olema mõistuspäraselt seadusesättest tuletatav. Käesoleval juhul aga ei leia autor, et KAS § 115⁶ lg 2 rakendusvõimalused on selgelt ettenähtavad ja seadusest tuletatavad, seda ka spetsialisti abi kasutades.

Ülaltoodu põhjal võib järeldada, et KAS § 115⁶ lg-s 2 sätestatu ei võimalda asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida krediidasutuste aktsionäride tegevus või tegevusetus võib kaasa tuua kuivõrd ei ole selge, millist tegevust või tegevusetust võib käsitleda Eesti finantssüsteemi stabiilsust ohustavana. KAS § 115⁶ lg-s 2 sätestatu ei ole õigusselge ehk piisavalt määratletud eelkõige Eesti finantssüsteemi stabiilsuse ohustamise kriteeriumi ebamäärasuse tõttu.

3.1.2 Materiaalse põhiseaduspärasuse probleem – proportsionaalsus

Riik on pädev korrastama juriidiliste eeskirjade abil inimeste käitumist sel määral, et see ei riivaks põhjendamatult tema vabadusi ja kindlustaks samas avalike huvide realiseerimise.¹⁵⁹ Euroopa Inimõiguste Kohus on öelnud, et põhiõiguse piirangud on lubatavad ainult niivõrd, kuivõrd need ei mõjuta põhiõiguse enda olemust, piirangu eesmärk on legitiimne ning piirang ise on demokraatlikus ühiskonnas vajalik, sobiv eesmärgi saavutamiseks ja mõõdukas taotletava eesmärgi suhtes.¹⁶⁰ Sellega sõnastas EIK proportsionaalsuse nõude. Riigikohus on proportsionaalsuse põhimõtte tuletanud PS §-st

¹⁵⁸ M. Piiraja. Pankrot. Tallinn: Agitaator 2009, lk 23.

¹⁵⁹ R. Narits. Eesti põhiseadus kestab ka uues Euroopas. Riigikogu Toimetised 7. 2003. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11951>. (23.04.2012).

¹⁶⁰ EIKo 28.05.1985, 8225/78, *Ashingdane v. the United Kingdom*, p 57.

10.¹⁶¹ Proportsionaalsuse põhimõtte nõuab, et riik ei piiraks isikute õigusi ega tekitaks neile muid koormavaid tagajärgi ilmaasjata, vaid ainult hädavajaduse korral.¹⁶² PS §-ist 10 tuletatud proportsionaalsuse põhimõtte järgi peab sundvõõrandamine kui toiming olema proportsionaalne, st. sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses ehk läbima proportsionaalsuse testi.¹⁶³ Proportsionaalsuse test on sobivaim abinõu, kontrollimaks avaliku võimu sekkumist isiku põhiõigustesse.¹⁶⁴ Ka Euroopa inimõiguste konventsiooni rakenduspraktika kohaselt peab omandi vabasse valdamisse sekkumine lisaks üldiste huvide kaitse eesmärgi taotlemisele vastama ka proportsionaalsuse põhimõttele.¹⁶⁵ See tähendab, et sekkumise korral omandi vaba valdamise õigusesse peavad kasutatavad meetmed ja taotletav eesmärk olema mõõdupärases suhtes.

Materiaalne põhiseaduspärasus hõlmab lisaks proportsionaalsuse nõudele ka legitiimse eesmärgi nõuet, kuid sundvõõrandamise ainus legitiimne eesmärk tuleneb PS § 32 lg 1 lausest 2 – avalik huvi.

3.1.2.1 Sobivus

Tulenevalt töö ülesehitusest sai krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise sobivus põgusalt käsitletud ka eelnevalt.¹⁶⁶ Käesolevas alapeatükis käsitletakse sobivuse kriteeriumile vastavust pelgalt täpsemalt.

Põhiõiguse riive eesmärgi saavutamiseks valitud vahend ei tohi väljuda taotletava eesmärgi raamest.¹⁶⁷ Nimetatud põhimõtte tähistab põhiõiguse riive sobivuse kriteeriumi, mille järgi valitud vahend peab aitama kaasa eesmärgi saavutamisele. Krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise sobivuse hindamisel tuleb selgitada kas krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine päädib Eesti finantssüsteemi stabiilsuse tagamisega või mitte. Eelnevalt sai tõdetud, et oht Eesti finantssüsteemi stabiilsusele on väga laialt tõlgendatav, kuid võttes aluseks Eesti finantssüsteemi stabiilsuse kõige üldisema tõlgenduse, on sundvõõrandamise sobivuse hindamise aluseks see, kas krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine hoiab ära kiirete, laiaulatuslike ja palju isikuid puudutavate

¹⁶¹ RKPJKo 3-4-1-3-97.

¹⁶² A. Aedmaa, jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk. 286.

¹⁶³ U. Lõhmus. PS § 32/1.3.1.2. - P. Varul, jt. Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne.

¹⁶⁴ M. Triipan. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. Juridica 2001 nr. 5, lk 306.

¹⁶⁵ EIKo 21.02.1986, 8793/79, *James and Others v. the United Kingdom*, p 50.

¹⁶⁶ Vt käesoleva töö peatükk 2.1.3.

¹⁶⁷ K. Merusk, jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus. 1999, lk 15.

negatiivsete finantsalaste muudatuste tekke, seda eelkõige krediidasutuse hoiustajate vara või muude huvide suhtes.

Kuivõrd krediidasutuse osaluse sundvõõrandamisega saavutab riik krediidasutuse efektiivseks mõjutamiseks vajaliku enamusosaluse ning alles pärast osaluse omandamist astub riik samme krediidasutuse tegevuse jätkusuutlikkuse tagamiseks, ei ole krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine vahetus seoses finantssüsteemi stabiilsuse tagamisega vaid eeldab vaheetappi – riigi sellist tegevust krediidasutuse osanikuna, mis aitab kaasa finantssüsteemi stabiilsuse tagamisele.

Seadusandja ei ole sätestanud, mida riik uue omanikuna peaks tegema tagamaks finantsstabiilsuse saavutamist. Ilmselt on seadusandja siinkohal pidanud piisavaks riigivaraseaduse § 8 lg-s 1 ette nähtut, mille järgi riigivara valitseja on kohustatud riigivara valitsema eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult, § 8 lg-s 2 ette nähtut, mille järgi peab riigivara valitseja riigivaraga mis tahes toiminguid või tehinguid tehes juhinduma põhimõttest suurendada kasu ja vältida kahju, mis riik võib neist toimingutest või tehingutest saada ja §-s 9 sätestatut, vastavalt millele peab riik krediidasutuse aktsionärina täitma kõiki seadusest tulenevaid krediidasutuse aktsionärile kehtivaid kohustusi.¹⁶⁸ Arvestades eeltoodud riigi kohustusi saab jaatada võimalust, et krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine võib päädida finantssüsteemi stabiilsust tagava olukorraga kuivõrd riigil on kohustus sundvõõrandatava krediidasutuse aktsionärina talitleda vastavalt riigivaraseadusele, milles sätestatud põhimõtete kohaselt peab riik krediidasutuse aktsionärina tegema kõik endast sõltuva hoidmaks ära ohtu Eesti finantssüsteemi stabiilsusele ehk kaitsmaks avalikku huvi. Seega on krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine põhimõtteliselt sobiv meede.

3.1.2.2 Vajalikkus

Meetme vajalikkuse nõue tähendab seda, et taotletavat eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise ja samas isikut vähem riivava vahendiga. KAS § 115⁶ lg 1 sätestab, et krediidasutuse osaluse sundvõõrandamist võib teostada üksnes juhul, kui Eesti finantssüsteemi stabiilsuse tagamiseks ei ole muud meetmed kohased või on ebapiisavad. Seega on seaduses sätestatud krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine *ultima ratio* Eesti

¹⁶⁸ Vastavalt riigivaraseaduse § 1 lg-le 3 on riigivara riigile kuuluvate rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogum, millele riigivaraseaduse § 1 lg 1 alusel kohaldub riigivaraseadus.

finantssüsteemi stabiilsuse tagamiseks. Siiski ei ole võimalik üheselt aru saada millal muud meetmed ei ole kohased või on ebapiisavad. Näiteks on väga raske eristada olukorda, milles krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine tagab finantssüsteemi stabiilsuse tagamise olukorrast, kus selle eesmärgi saavutamiseks piisaks KAS 10 peatükis reguleeritud moratoriumi kehtestamisest.

Võrreldes seaduses täna olemasolevate vahenditega krediidasutuse tegevuse mõjutamiseks on enamusaktsionärile omastatava mõjuvõimu kasutamine krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise kaudu kõige laiaulatuslikum meede krediidasutuse tegevuse mõjutamiseks. Riigi võime mõjutada krediidasutust on muudel juhtudel üsna piiratud koosnedes enamasti kindlate tegevuste tarbeks loa andmisega. Näitena võib tuua krediidasutuse võimaluse teatud toimingute tegemiseks üksnes Finantsinspektsiooni loal - põhikirja muutmine (KAS § 27), hääleõiguseta aktsiate väljastamine (KAS § 28), aktsiakapitali muutmine (KAS §§ 36 ja 37), jagunemine (KAS § 70³), ühinemine (KAS § 65 lg 1) jne., kuid enamjaolt on Finantsinspektsioonil järelevalvefunktsioon ja krediidasutuse tegevusele reageerimise võimalus, krediidasutuse sisemiste otsuste algatamiseks ei ole riigil muid mõjusaid vahendeid.

Krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise vajalikkus võib tulla kahtluse alla juhul, kui sundvõõrandamise aluseks on KAS § 115⁶ lg 2 p 3 ehk krediidasutuse ebakindel, usaldusväärsetu, kompetentsitu ja riskialdi juhtimine – sellises olukorras on Finantsinspektsioonil voli nõuda ettekirjutusega krediidasutuse nõukogu ja juhatuse liikme tagasikutsumist KAS § 50 järgi. Kuigi riigil ei oleks sellisel juhul võimalust krediidasutuse juhti määrata, oleks tagatud senise ebakindla, usaldusväärsetu, kompetentsitu ja riskialdi juhtimise lõppemine. Kindlasti võib argumendiks lugeda kiirust kuivõrd krediidasutuse juhi mittetähtaegsel vahetamisel on Finantsinspektsioonil võimalus pöörduda krediidasutuse juhi vahetamise nõudega kohtu poole, mis aga ei ole kiire abinõu Eesti finantsstabiilsusele põhjustatava vahetu ohu vältimiseks.

Eelneva põhjal tuleb tunnistada, et riigil puudub võimalus krediidasutuse tegevust efektiivselt ja operatiivselt mõjutada ja juhtida ning kui eeldada, et üksnes krediidasutuse tegevuse operatiivne juhtimine tagab finantssüsteemi stabiilsust ohustavate asjaolude kõrvaldamise, on krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine käesoleval ajal seaduses määratud vahendite kontekstis finantssüsteemi stabiilsuse tagamiseks vajalik meede. Siiski tuleb jällegi tõdeda, et sundvõõrandamise vajalikkuse hindamine sõltub

tugevalt konkreetsest olukorrast, eelkõige finantsüsteemi stabiilsusele tekitatud ohu vahetusest.

Vajalikkuse kontrollimisel tuleb võimaluse korral ka analüüsida kas lisaks seaduses olemasolevatele võimalustele on krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise eesmärgi saavutamiseks võimalik kehtestada põhiõigusi vähem riivavaid meetmeid. Näiteks võiks kehtestada regulatsiooni, mille kohaselt on krediidasutus sunnitud riigilt kindlate kriteeriumite saabudes enda jätkusuutlikkuse tagamiseks teatud tingimustel sihtotstarbelist laenu võtma. Tegemist oleks ettevõtlusvabaduse riivega, mille õigustatusele ei kehtesta põhiseadus niivõrd karmi tingimusi kui omandiõigust piiravale riivele. Samuti ei tundu krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine mõistlik olukorras, kus lihtne riiklik tagatisesüsteem võib osutada palju efektiivsemaks.¹⁶⁹ Krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsioon peaks olema üheks vahendiks mitmest, õigustamaks selle kui *ultima ratio* kasutamist.¹⁷⁰

Saksamaa vastavas regulatsioonis on krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise üheks eelduseks ka see, et krediidasutuse osalust ei ole olnud võimalik vähem intensiivsemate vahenditega riigi omandisse tuua.¹⁷¹ Kuivõrd Saksamaa õigus näeb ette finantsturustabiliseerimisfondi (*Finanzmarktstabilisierungsfonds*) õiguse omandada tehinguga osaluse riigi seisukohalt olulises krediidasutuses selle stabiliseerimise eesmärgil¹⁷² ning sellise omandamise läbiviimiseks on ette nähtud lihtsustatud kord¹⁷³, on nimetatud piirang loomulik. Eesti õiguses analoogne regulatsioon puudub. Lähedaim nimetatud regulatsioonile on KAS § 115¹⁰ lg 1, mis näeb ette võimaluse krediidasutuse osaluse omandamiseks kokkuleppega pärast sundvõõrandamismenetluse algatamist ning sundvõõrandandjale sundvõõrandamise menetluse algatamise teate esitamist juhul, kui

¹⁶⁹ Rootsit 1991-1993 aastal vallanud panganduskriisi ajal väljastas Rootsi riik pankadele garantiisid ja sihtotstarbelisi, mis võimaldasid Rootsi finantssektoril koos krediidasutuste osaluse riikliku omandamisega panganduskriisist väljuda ja mida erialakirjanduses peetakse kriisi tegelikuks lahenduseks, vt. F. Erixon. Sweden's Bank Nationalisations. Are there lessons for today? World Economics vol 10 nr 1. January-March 2009; F. Ostrup, L. Oxelheim, C. Wihlborg. Origins and Resolution of Financial Crises; Lessons from the Current and Northern European Crises. IFN Working Paper No. 796, 2009. Research Institute of Industrial Economics. 2009, lk 27.

¹⁷⁰ I. MacNeil. The Trajectory of Regulatory Reform in the UK in the Wake of the Financial Crisis. European Business Organization Law Review 11. 2010, lk 522-526.

¹⁷¹ RettungsG § 2 lg 4 p 1 (c).

¹⁷² FMStFG §5a.

¹⁷³ Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung des Erwerbs von Anteilen an sowie Risikopositionen von Unternehmen des Finanzsektors durch den Fonds "Finanzmarktstabilisierungsfonds - FMS" (Finanzmarktstabilisierungsbeschleunigungsgesetz - FMStBG). Vastu võetud 17.10.2008. Viimased muudatused 24.02.2012 (BGBl. I S. 206). – Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/fmstbg/gesamt.pdf> (25.02.2012)

sundvõõrandamise algatamise teates on pakkumine osaluse tehinguga omandamiseks. Samas ei ole vastavalt KAS § 115⁹ lg 1 p-le 5 sellise pakkumise sisestamine kohustuslik. Kuigi KAS § 115¹⁰ lg 2 sätestab, et KAS § 115¹⁰ lg 1 ei välista sundvõõrandiandja ja sundvõõrandaja vahel kokkuleppe sõlmimist muul viisil kui on KAS § 115¹⁰ lg-s 1 ette nähtud, ei ole riigil kohustust teha enne sundvõõrandamise menetluse algatamist krediidasutuse aktsionäridele pakkumus teostada tehingulist krediidasutuse osaluse ülevõtmist. Olgugi, et selle näol ei ole tegemist põhiõigusi (vähem) riivava meetmega, oleks siiski mõistlik kehtestada sarnaselt Saksamaa õigusele riigi kohustus enne sundvõõrandamismenetluse algatamist teostada mõistlik ülevõtmispakkumine. Praegune regulatsioon, mille puhul ülevõtmispakkumine esitatakse juba algatatud sundvõõrandamismenetluse raames, on sundvõõrandiandjale liialt koormav kuna sundvõõrandamismenetluse algatamise negatiivsed tagajärjed krediidasutuse tegevusele ning kehtivas regulatsioonis märgitud madal sundvõõrandamishüvitis ajendavad sundvõõrandiandjat vastu võtma väga madalat pakkumist.

Seega on krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine põhimõtteliselt vajalik meede kehtiva seaduse kontekstis ent seadusandjal oleks võimalik kehtestada krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise kõrvale omandiõigust vähem riivavaid meetmeid. Samas tuleb arvestada, et krediidasutuse aktsionäri omandipõhiõiguse riived, mis võimaldaksid riigil teostada täiel määral aktsionäriõigusi ilma formaalse sundvõõrandamiseta, kuid millede tulemusel aktsionär ise on faktiliselt täielikult jäänud ilma oma omandiõiguse teostamise võimalusest, on siiski käsitletavad *de facto* sundvõõrandamisena, millisele kui omandiõiguse riivele kehtivad samad piirangud mis sundvõõrandamisele.¹⁷⁴

3.1.2.3 Mõõdukus

Kui riive on sobiv ja vajalik, ei tohi seda siiski kohaldada, kui sellega kaasnev koormav tagajärg on tunduvalt suurem riivega saavutatavast positiivsest tulemusest.¹⁷⁵ Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav.¹⁷⁶ Koormava tagajärje ja positiivse tulemuse kaalumise teostatakse proportsionaalsuse testi viimases osas – mõõdukuse kontrollis. Riive mõõdukuse hindamisel kaalutakse eesmärgi saavutamise tähtsust ja võrreldakse seda riive intensiivsusega, seega asetatakse ühele poolele puudutatud põhiõiguslik printsiip ja teisele

¹⁷⁴ Faktilise sundvõõrandamise kohta vt p 2.3.3.

¹⁷⁵ A. Aedmaa, jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 287.

¹⁷⁶ RKPJKo 3-4-1-1-99, p 13; RKPJKo 3-4-1-10-10, p 53.

need riivet õigustavad asjaolud.¹⁷⁷ Kaalumisel on finantsüsteemi stabiilsus kui avalik huvi ja krediidasutus osaluse sundvõõrandamine kui äärmiselt intensiivne omandipõhiõiguse riive. Sellisena on avaliku huvi ja omandiõiguse vastandumisel tegemist kollektiivse hüve ja põhiõiguse kollisiooniga. Põhiõiguste kollisioon on käsitletav kitsamas tähenduses - ühe põhiõiguse kandja põhiõiguse teostamine või realiseerimine mõjutab negatiivselt teiste põhiõiguste kandjate põhiõigusi – või laiemas tähenduses - kõiki kokkupõrkeid põhiõiguste ja mingite muude reeglite või printsiipide vahel, mille esemeks on avalikud huvid.¹⁷⁸ Mõõdukuse hindamine proportsionaalsuse testi osana aitab ületada põhiõiguste ja printsiipide kollisiooni.¹⁷⁹

Mõõdukuse kaalumise peab pädima ratsionaalse struktuuriga.¹⁸⁰ Mõõdukust hinnatakse kolmes astmes - määratakse riive intensiivsus, selgitatakse riivet õigustavate põhjuste olulisus ja viimaks langetatakse otsus riive õigustatuse osas.¹⁸¹ Mida intensiivsem on riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.¹⁸²

Krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine on omandipõhiõiguse kõige intensiivsem riive kuivõrd omandit piiratakse täies ulatuses – sundvõõrandandja on täielikult jäänud ilma oma omandiõiguse teostamise võimalusest. Eesti finantsüsteemi stabiilsuse olulisus avaliku huvina on selgitatud käesoleva töö eelnevates peatükkides.

Eeldades, et kiirete, laiaulatuslike ja palju isikuid puudutavate negatiivsete finantsalaste muudatuste ärahoidmine on kaalukas avalik huvi, võib oletada, et Eesti finantsüsteemi stabiilsust ohustava olukorra ärahoidmine on üldjuhul piisavaks argumendiks õigustamaks krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise mõõdukust. Siiski ei ole täpselt selge, kui kiired, laiaulatuslikud ja kui palju isikuid puudutavad peavad negatiivsed finantsalased muudatused olema moodustamaks kogumis sellise olukorra, millise ärahoidmine on piisavalt kaalukas avalik huvi õigustamaks krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise. Abstraktses käsitluses ei ole võimalik ümber lükata vajadust krediidasutuse osaluse sundvõõrandamiseks hoidmaks ära äärmiselt kiirete, laiaulatuslike ja palju isikuid puudutavaid negatiivseid finantsalaseid muudatusi, küll aga tuleb sellisel juhul tunnistada

¹⁷⁷ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, p 5.4.1.2.

¹⁷⁸ R. Alexy. Kollisioon ja kaalumise kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. *Juridica* 2001 nr. 1, lk. 6.

¹⁷⁹ *Ibid.*, lk. 11-13.

¹⁸⁰ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, p 5.4.1.2.

¹⁸¹ R. Alexy. Kollisioon ja kaalumise kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid, lk. 12

¹⁸² RKPJKo 3-4-1-2-01.

mõõdukuse põhjaliku kontrollimise suurt tähtsust konkreetse sundvõõrandamisotsuse langetamisel.

3.1.2.4 Abstraktse normikontrolli piirid

Käesoleva reaktiivse abstraktse normikontrolli¹⁸³ käigus ei ole võimalik anda seisukohta selle osas kas hinnatav põhiõigusi riivav meede igal konkreetsel juhul proportsionaalne on. Sellist üldise normikontrolli piirangut on tunnistanud ka Riigikohus.¹⁸⁴

Krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamine võib olla proportsionaalne (s.t. nii sobiv, vajalik kui ka mõõdukas) olenevalt krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise reaalsest kontekstist. Sobivus sõltub riigi võimest teostada vajalikke muudatusi krediidiasutuses, vajalikkus krediidiasutuse ja majandussituatsiooni olukorrast ning mõõdukus eelkõige krediidiasutuse osaluse suhtes kohaldatava meetme mõjust finantsstabiilsuse tagamisel. Siinkohal tasub välja tuua, et igal hüpoteetilisel krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise juhtumil on proportsionaalsuse hindajaks Rahandusministeerium menetluse algatamise hetkel (KAS § 115⁸ lg 1) ja Vabariigi Valitus otsuse langetamise hetkel (KAS 115¹¹ lg 1) ning hinnangu langetamisele annab oma panuse ka Eesti Pank (KAS § 115⁸ lg 1) ja Finantsinspeksioon (KAS § 115⁸ lg 2).¹⁸⁵ Kuigi proportsionaalsuse põhimõttega peab arvestama eelkõige seadusandja, peab nimetatud nõuet järgima ka meetme kohaldaja.¹⁸⁶

Saksamaa Konstitutsioonikohus on leidnud, et kui seadusesätet tõlgendatakse praktikas enamjaolt põhiseadusega kooskõlas ning mõnedel juhtudel põhiseadusega vastuollu minnes, ei ole säte vaid konkreetne normi kohaldamine põhiseadusevastane.¹⁸⁷ Selline sisukoht aga ei võimalda abstraktse normikontrolli käigus anda hinnangut normi põhiseaduspärasusele s.h. proportsionaalsusele olukorras, kus praktika puudub.

Eelneva tõttu tuleb regulatsiooni silmas pidades tõdeda, et krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise proportsionaalsus on abstraktse normikontrolli käigus jaatav ning

¹⁸³ M. Ernits. Konkreetne normikontroll *de lege lata* ja *de lege ferenda*. Juridica 2001, nr. 8, lk. 572.

¹⁸⁴ RPJKo 3-4-1-2-96.

¹⁸⁵ Rahandusministeerium kuulab ära Eesti Panga seisukoha enne menetluse alustamist ning Finantsinspeksiooni juhul kui Finantsinspeksioon ise ei ole Rahandusministeeriumit sundvõõrandamist õigustavast olukorrast teavitanud.

¹⁸⁶ RKPJKo 3-4-1-6-00, p 13.

¹⁸⁷ BVerfGE 7, 305 (311) „Rechtverhältnisse der Flüchtige“, BVerfGE 37, 363 (396 j.) „Bundesrat“ ja BVerfGE 67, 299 (313) „Laternengarage“.

norm ise proportsionaalsuse nõudega vastuollu ei lähe. Siiski sõltub normi kohaldamise proportsionaalsus tugevalt konkreetsest olukorrast ning selle hindamise on seadusandja usaldanud Vabariigi Valitusele kui kõrgeimale täidesaatvale organile, kes langetab otsuse Rahandusministeeriumi ja Eesti Panga ning Finantsinspektsiooni seisukohaga arvestades.

3.2 Krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamine kui võrdsuspõhiõiguse riive

3.2.1 Võrdsuspõhiõiguse riive põhiseaduspärasus

KAS 10² peatükk ei sätesta osaluste sundvõõrandamise määra ega jaotust ning eelnõu 810 SE seletuskirjas on selle põhjuseks nimetatud võimaliku vajaduse kohelda krediidiasutuse aktsionäre erinevalt. Eelnõu 810 SE seletuskirjas on otsesõnu väljendatud, et sundvõõrandamise ulatus ja määr erinevate aktsionäre suhtes on jäetud piiritlemata, „kuna see sõltub paljuski aktsionäride struktuurist ning konkreetsest olukorrast.“ Eelnõu 810 SE seletuskirjas on veelgi öeldud, et sundvõõrandamise ese on piiritletud vaid osaluse mõistega, sest kõigil juhtudel pole selge ega ettenähtav, milline on optimaalne võõrandatava osaluse suurus, tuues näitena välja, et kui krediidiasutuse aktsiad on väärtpaberibörsil vabalt kaubeldavad, ei ole otstarbekas kõigi väikeaktsionäride aktsiaid üle võtta ning sõnastades otse, et krediidiasutuse „juhtimisel lasub põhiline vastutus ikkagi suuraktsionäridel ning sellest tulenevalt tuleks osalus omandada eelkõige nendelt, kes ei tule toime krediidiasutuse kindla ja usaldusväärse juhtimisega“.¹⁸⁸

Seega annab eelnõu 810 SE seletuskiri juhiseid, mille järgimisel võimalikus krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamise menetluses võidakse krediidiasutus osaluse omanikke, juhul, kui aktsionäre on rohkem kui üks, kohelda ebavõrdselt. KAS regulatsioon iseenesest ei ole sundvõõrandatava krediidiasutuse aktsionäre ebavõrdselt kohtlev kuivõrd see ei sätesta ebavõrdset sundvõõrandamist. KAS § 115¹¹ lg 1 alusel väljastatud otsus võib aga haldusaktina olla krediidiasutuse aktsionäre ebavõrdselt kohtlev juhul kui järgitakse eelnõu 810 SE seletuskirjas öeldut.

Krediidiasutuse osaluse sundvõõrandamine kui potentsiaalselt mitmete aktsionäride omandiõigusi piirav menetlus peab aktsionäre kohtlema võrdselt. Ebavõrdne kohtlemine on üksnes mõistliku põhjuse olemasolul lubatud ning ka sel juhul ei tohi ebavõrdne kohtlemine olla proportsionaalne.

¹⁸⁸ S. Narusk jt, lk 21.

Kuivõrd kahe eraldiseisva sundvõõrandamismenetluse objektiks olevate krediidasutuste omanike ülesehitus, krediidasutuste mõju Eesti finantsüsteemi stabiilsusele ja ka muud võimalikud asjaolud on eeldatavasti väga erinevad, ei ole kahe eraldiseisva sundvõõrandamismenetluse raames sundvõõrandiandjateks olevate aktsionäride ebavõrdne kohtlemine seadusvastaseks ebavõrdseks kohtlemiseks kuivõrd tegemist on ebavõrdsete isikute grupiga.

3.2.2 Ebavõrdne kohtlemine tulenevalt osaluse suurusest

KAS § 115¹¹ lg 1 alusel väljastatud otsus, mis sundvõõrandab krediidasutuse osaluse ühelt aktsionärielt, jättes aga teiselt aktsionärielt osaluse sundvõõrandamata, kohtleb krediidasutuse aktsionäre ebavõrdselt. Võrreldavateks gruppideks nimetatud juhul on krediidasutuse aktsionärid. Eelnõu 810 SE seletuskirjas on viidatud võimaliku ebavõrdse kohtlemise põhjusele, mainides, et juhul, kui sundvõõrandiandjaks on suuraktsionär, on tema ebavõrdne kohtlemine võrreldes väikeaktsionäriaga õigustatud tulenevalt eeldusest, et suuraktsionäri vastutus krediidasutuse juhtimisel on olnud suurem ning kuna krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise kriteeriumid on saavutatud, ei ole suuraktsionär oma kohustust krediidasutust korralikult juhtida täitnud.

ÄS reguleerib aktsionäri vastutust aktsiaseltsi, selle aktsionäride ja kolmandate isikute ees. ÄS § 289 sätestab aktsionäri vastutuse süüliselt tekitatud kahju eest ning ÄS § 289² lg 1 reguleerib aktsionäri vastutust äriühingule põhjustatud kahju eest, mida aktsionär on põhjustanud manitsedes äriühingu juhatuse liiget, nõukogu liiget või prokuristi tegutsema aktsiaseltsi kahjuks. Aktsionär peab hüvitama tema seadusevastase käitumisega tekitatud kahju.

Ei ole mõeldav, et aktsionäri vastutus saaks tuleneda seaduslike aktsionäride üldkoosoleku otsuste poolt hääletamisest olukorras, kus aktsionär ei ole käitunud süüliselt kuivõrd õiguspärane tegevus ei saa tuua kaasa vastutust. Tundub ka võimatu eristada ühe aktsionäri suuremat „süüd“ võrreldes teistega aktsionäridega juhul kui üldkoosoleku seaduslik tegevus (tegevusetus) on tekitanud krediidasutuse jaoks negatiivseid tagajärgi. Ühe aktsionäri osaluse sundvõõrandamine suuremal määral kui teise aktsionäri osaluse sundvõõrandamine lähtudes pelgalt osaluse suurusest on seega ilmselgelt meelevaldne ebavõrdne kohtlemine.

Kindlasti ei saa aktsionäri süülise tegevuse seos krediidasutuse käekäiguga, juhul kui see tuvastatakse, olla aluseks aktsionäri omandiõigusesse sekkumisele. Seadusevastase käitumise mõju aktsionäri osalusele ei ole seaduses kajastatud ning otsese seose loomine osaluse ja aktsionäri süülise tegevuse vahel ei oma põhiseaduslikku alust.

Lisaks ei ole aktsionäride ebavõrdne kohtlemine ka proportsionaalne kuivõrd sellise ebavõrdse kohtlemise tulemus riivab äärmiselt intensiivselt isiku põhiõigusi – omandiõigust. Põhjus on mõistlik ja asjakohane eelkõige kui see on mõõdukas.¹⁸⁹

Aktsionäri osaluse sundvõõrandamise kui põhiõiguse riive intensiivsus koosmõjus asjaoluga, et suuraktsionärit sundvõõrandatakse ebavõrdse kohtlemise tulemusel mahuliselt veelgi enam osalust, kui sundvõõrandatakse rohkem võrdse kohtlemise teel, ei võimalda jõuda järeldusele, et aktsionäri osaluse sundvõõrandamine proportsionaalsest sundvõõrandamisest suuremas ulatuses oleks eesmärki silmas pidades mõõdukas.

3.2.3 Ebavõrdne kohtlemine tulenevalt aktsiate liigist

3.2.3.1 Eriliigiliste aktsiate võrdsus

ÄS § 235 lg 1 sätestab, et aktsiatest võivad tuleneda erinevad õigused vastavalt põhikirjale kasumi jaotamisel või aktsiaseltsi likvideerimisel järelejääva vara jaotamisel. Ühesuguste õigustega aktsiad moodustavad aktsiate ühe liigi. Eriliigilised aktsiad võivad seega omada erinevat väärtust ning seetõttu on eriliigilised aktsiad omavahel käsitletavad kui eraldiseisvad omandid.

Kuivõrd eriliigilised aktsiad moodustavad omaette omandigrupi sundvõõrandatava krediidasutuse hääleõiguslikest aktsiatest, tuleb krediidasutuse osaluse sundvõõrandamisel mitte ainult kohelda aktsionäre ehk sundvõõrandandjaid omavahel võrdselt vaid ka ühte aktsionäri tema enda suhtes juhul kui üks aktsionär omab mitut liiki aktsiaid. Sisuliselt võib olukorras kus aktsionär omab kahte liiki aktsiaid, vaadelda seda aktsionäri kui kahte eraldiseisvat aktsionäri. Sundvõõrandamisel tuleb eriliigilisi aktsiaid sundvõõrandada samas ulatuses.

¹⁸⁹ M. Ernits. PS § 12/2.2.3. – E-J Truuväli, jt (toim).

3.2.3.2 Hääleõiguseta eelisaktsiad

ÄS § 237 lg 1 lubab aktsiaseltsil väljastada hääleõiguseta eelisaktsiaid. Kuivõrd sundvõõrandamise eesmärgi tagamiseks tuleb riigil eelkõige omandada aktsionäride üldkoosolekul krediidasutuse tegevuse muutmiseks vajaliku häälteenamuse, ei täida hääleõiguseta eelisaktsia sundvõõrandamine krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine menetluse eesmärki kuna sellise aktsia sundvõõrandamine ei anna sundvõõrandajale hääleõigust. Puudub seos eelisaktsia omandamisel ja sundvõõrandamise eesmärgi saavutamise vahendiks oleval krediidasutuse tegevuse juhtimisel. Eelnevast tulenevalt ei ole hääleõiguseta eelisaktsia sundvõõrandamine sobiv meede.

Siiski, arvestades ÄS § 239 lg-s 1 sätestatud, mille kohaselt omandab eelisaktsia omaja hääleõiguse kui eelisaktsia omajale ei ole kahe majandusaasta jooksul dividendi täielikult välja makstud, võib eelisaktsia omajat pidada tingimuslikult hääleõigusega aktsia omajaks, kelle osaluse sundvõõrandamine võiks selle tõttu siiski kõne alla tulla. Eelisaktsiate sundvõõrandamine oleks ilmselgelt põhjendatud juhul, kui eelisaktsiate omanikele on ÄS § 239 lg 1 alusel juba hääleõigus antud.

Vastavalt KAS 28 lg-le 3 võib krediidasutus väljastada eelisaktsiaid tingimusel, et nende nimiväärtuste või arvestuslike väärtuste summa ei või olla suurem kui 1/10 aktsiakapitalist. Vastavalt ÄS § 238 lg 3 võib eelisaktsia omanikele dividendi täielikult või osaliselt maksmata jätta, kui aktsiaseltsil ei ole jaotatavat kasumit või sellest ei piisa. Olukorras, kus krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine KAS-s sätestatud alusel on ainuvõimalik vahend Eesti finantssüsteemi stabiilsuse tagamiseks, võib eeldada krediidasutuse ja majandusliku olukorra niivõrd halba seisuga, et jaotatava kasumi hulk sundvõõrandamisele järgneval kahel aastal ei pruugi olla piisav eelisaktsiate omanikele dividendide väljamaksmiseks. Veelgi enam on tõenäolisem, et hääleõiguseta eelisaktsiate omanikele ei ole sundvõõrandamisotsusele eelnenud perioodil dividende täielikult välja makstud, mistõttu võib sundvõõrandamisotsusest lühikese aja möödudes kujuneda olukord, kus riigil ei ole krediidasutuse efektiivseks mõjutamiseks tarvilikku häälteenamust.

Arvestades ülaltoodut võib eelisaktsiate sundvõõrandamata jätmisel tekkida olukord, kus eelisaktsiate omanikud saavad pärast sundvõõrandamise teostamist kuni 10% üldkoosoleku häältest. Selline muutus aga võib kaasa tuua riigi osaluse languse määral,

mis võib välistada krediidasutuse juhtimiseks vajalike otsuste vastuvõtmise võimaluse toetudes pelgalt riigi osalusele. Hääleõiguse puudumine sundvõõrandmaise hetkel aga tähendab eelisaktsiate sundvõõrandamise otsese aluse puudumist.

Kuna aga Eesti finantssüsteemi stabiilsuse tagamine läbi krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise on pigem protsess kui hetkeline toiming, on põhjendatud ka väide, et eelisaktsiate sundvõõrandamine on sobiv avaliku huvide kaitseks olukorras, kus võib suure tõenäosusega eeldada eelisaktsiate omanikele hääleõiguse tekkimist ulatuses, milles see võib takistada riigi võimalusi krediidasutuse tegevuse juhtimisel ja ohustada finantssüsteemi stabiilsuse tagamist.

Kuivõrd hääleõigusega eelisaktsiate sundvõõrandamine on lubatud ja põhjendatud, tekib selliste aktsiate sundvõõrandamata jätmisel küsimus aktsionäride võrdse kohtlemise kohta kuivõrd hääleõiguse puudumine sundvõõrandamisotsuse hetkel ei saa ülaltoodut arvesse võttes olla erinevat kohtlemist õigustavaks mõistlikuks põhjuseks.

Eelnevast tulenevalt on põhjendatud ka hääleõigusega eelisaktsiate arvamine sundvõõrandatavate aktsiate hulka.

3.3 Vahekokkuvõte

Õigusselguse põhimõtte sätestab, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad ehk määratletud. See on vajalik selleks, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimuorgani käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. KAS § 115⁶ lg-s 2 sätestatu ei võimalda asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida krediidasutuste aktsionäride tegevus või tegevusetus võib kaasa tuua kuivõrd ei ole selge, millist tegevust või tegevusetust võib käsitleda Eesti finantssüsteemi stabiilsust ohustavana. KAS § 115⁶ lg-s 2 sätestatu ei ole õigusselge ehk piisavalt määratletud eelkõige Eesti finantssüsteemi stabiilsuse ohustamise kriteeriumi ebamäärasuse tõttu.

Krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise proportsionaalsus on abstraktse normikontrolli käigus jaatav, kuid meetme kohaldamise proportsionaalsus, s.t. meetme sobivus, vajalikkus ja mõõdukus, sõltub tugevasti konkreetsest sundvõõrandamise olukorrast ehk

finantssüsteemile tekitatud ohu iseloomust ja vahetusest. Meetme proportsionaalsuse hindajaks konkreetses olukorras on Vabariigi Valitus kui kõrgeim täidesaatev organ, kes langetab otsuse Rahandusministeeriumi nõudmisel ning Eesti Panga ning Finantsinspektsiooni seisukohta teades.

Aksionäride ebavõrdne kohtlemine sundvõõrandamismenetluse raames ei ole tulenevalt PS § 12 lg-st 1 koosmõjus PS § 31 lg 1 lausega 1 lubatav, kuna selleks ei ole mõistlikku põhjust. Ka erinevaid aktsiate liike omavaid aktsionäre tuleb kohelda võrdselt. Sellest tulenevalt tuleb ühelt aktsionärilt sundvõõrandada võrdne ulatus eriliigilisi aktsiaid. Hääleõigusega eelisaktsiate sundvõõrandamine on lubatav ning seetõttu ka kohustuslik, kuivõrd sellised aktsiad võivad sundvõõrandatud krediidasutuse tervendamise käigus omandada hääleõiguse.

KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärk oli välja selgitada, kas kehtiv krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsioon on kooskõlas põhiseadusega. Sissejuhatuses esitati hüpotees, milleks oli väide, et Eesti krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsioon on osaliselt ebatäiuslik, luues olukorra põhiseadusvastase sundvõõrandamise teostamiseks, ning osaliselt otseselt põhiseadusevastane, põhjustades selle kohaldamisel põhiõiguste rikkumise.

Käesoleva töö esimeses peatükis piiritleti krediidasutuse osaluse sundvõõrandamisega riivatud põhiõigus – omandipõhiõigus – ning anti ülevaade riivatava põhiõiguse riive õiguspärasuse alustest, samuti analüüsiti riive õiguspärasuse muid eeldusi. Vastavalt PS §-s 32 lg-s 1 lauses 2 sätestatule peab krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine, kui omandipõhiõiguse riive, olema teostatud seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Lisaks peab krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine vastavalt PS §-le 11 olema formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane. Ka sätestab PS § 12 lg-st 1 koosmõjus PS § 31 lg 1 lausega 1, et krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine peab võrreldavate isikute gruppide suhtes olema võrdselt teostatud välja arvatud juhul, kui ebavõrdseks kohtlemiseks on mõistlik põhjus. Olgugi, et krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine võib Riigikohtu käsitluse kohaselt olla ka ettevõtlusvabaduse riiveks, on see siiski vaid kaudne riive kuna piirang ettevõtlusvabadusele on omandipõhiõiguse piirangu tulemuseks.

Lisaks põhiseaduses sätestatule tuleb krediidasutuse osaluse sundvõõrandamisel arvestada ka Euroopa Liidu konkurentsiregulatsiooniga, eelkõige koondumiskontrolli ja riigiabi andmist puudutava regulatsiooniga, kuna krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine võib endaga kaasa tuua Euroopa Liidu konkurentsiregulatsiooni kohaldamisalasse kuuluva olukorra.

Teises peatükis kontrolliti kehtiva regulatsiooni vastavust põhiseaduses sätestatud omandipõhiõiguse riive õiguspärasuse eeldustele ehk PS § 32 lg 1 lausest 2 tulenevale kvalifitseeritud seadusereservatsioonile. Kuivõrd krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine on lubatud üksnes avalikes huvides, tuli selgitada nimetatud avaliku huvi täpsem olemus. KAS sätestab kaitstavaks avalikuks huviks finantssüsteemi stabiilsuse tagamise vajaduse. Finantssüsteemi stabiilsus on defineeritav kui kiirete,

laiaulatuslike ja palju isikuid puudutavate negatiivsete finantsalaste muudatuste puudumine, seda eelkõige krediidasutuse hoiustajate vara või muude huvide suhtes. Finantssüsteemi stabiilsuse definitsioon on väga lai võimaldades sundvõõrandamisregulatsiooni väga paindlikku kasutust, kuna ei ole selgitatud millised hoiustajate huvid peavad olema muudatuste objektiks ja kui suurt isikute hulka muudatused peaksid mõjutama, et eksisteeriks oht Eesti finantssüsteemi stabiilsusele. Töös sai ka tõdetud, et ohtu Eesti finantssüsteemi stabiilsusele oleks olnud võimalik ka selgemalt sätestada.

Krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise põhiseaduspärasuse eeldusena peab riik krediidasutuse osaluse sundvõõrandama eesmärgiga hoida ära finantssüsteemi stabiilsust ohustavad asjaolud. Kuigi finantssüsteemi stabiilsus on äärmiselt avatud õigusmõiste, on võimalik luua selline seos riigi osaluse ning krediidasutuse tegevuse mõjutamise vahel, mis lubab eeldada ohu vähenemist finantssüsteemi stabiilsusele tulenevalt krediidasutuse osaluse sundvõõrandamisest. Sisuliselt saab riik krediidasutuse tegevuse mõjutamiseks kasutada samu vahendeid, milliseid saab kasutada iga aktsionär. Oluliseks muutub siinkohal riigi osaluse suurus kuivõrd riik võib ja peab sundvõõrandama krediidasutuse aktsiaid ulatuses, mis võimaldavad tal üksi krediidasutuse tegevust efektiivselt mõjutada. Eelnevast tulenevalt on krediidasutuse osaluse sundvõõrandamist üldiste huvide egiidi all läbi viia, kuid konkreetses olukorras tuleb hinnata, kas sundvõõrandamine võib pädida üldiste huvide tagamisega – tegemist oleks ühtlasi ka proportsionaalsuse testi sobivuse kriteeriumi kontrolliga.

Seoses üldise huvi kriteeriumiga on krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine lubatud üksnes juhul, kui selle tulemuseks on riigi võime krediidasutuse tegevust efektiivselt mõjutada. Osaluse kaudu saab aktsiaseltsi efektiivselt mõjutada juhul, kui osalus tagab võime põhikirja muuta ja nõukogu liikmeid valida ning tagasi kutsuda. Töös sai tõdetud, et osaluse sundvõõrandamise alam- ja ülempiir on samastatavad ning nimetatud piir sõltub konkreetse krediidasutuse põhikirjast, jäädes 2/3 ja 100% vahele krediidasutuse osalusest. Kehtiv krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsioon ei sätesta nõudeid sundvõõrandatava osaluse ulatusele ning seletuskiri jätab mulje justkui oleks seadusandja soovinud kehtestada regulatsiooni, mille puhul võiks sundvõõrandada krediidasutuse osaluse suvalises ulatuses. Selline eeldus on aga ekslik ning kehtivat seadust tuleb ilmtingimata tõlgendada selliselt, et krediidasutuse osaluse

sundvõõrandamine on lubatud üksnes juhul kui krediidasutuse osalus sundvõõrandatakse sundvõõrandamise piiri ulatuses.

Üldise huvi kriteerium on ka aluseks, mille põhjal saab järeldada, et sundvõõrandatud krediidasutuse osalus tuleb finantssüsteemi stabiliseerumise või finantssüsteemi ohustava ilmingu taandumise puhul tagastada. PS § 32 lg 1 lause 2 koosmõjus PS § 32 lg 1 lausega 1 tingib riigi kohustuse erastada sundvõõrandatud krediidasutuse osaluse sundvõõrandiandja ostueesõigusega niipea kui sundvõõrandamise eelduseks olevad põhjused on ära langenud (oht avalikule huvile ehk Eesti finantssüsteemi stabiilsusele). Krediidasutuse osaluse erastamata jätmine või sundvõõrandiandja ostueesõigusega erastamine rikub sundvõõrandiandja omandipõhiõigust. Kehtivas seaduses ei ole sätestatud riigi kohustus sundvõõrandatud osalus tagastada. Sellisena ei ole kehtiv regulatsioon kooskõlas põhiseadusega.

PS § 32 lg 1 lause 2 sätestab nõude, mille kohaselt peab sundvõõrandamine toimuma seaduses ette nähtud alustel ja korras. Sundvõõrandamise eeldused ja kord on KAS peatükis 10² sätestatud. Selles osas ei ole regulatsioon otseselt põhiseadusega vastuolus. Siiski ei ole sundvõõrandamise alused seaduses selgelt sätestatud, tekitades küsimusi õigusselguse osas.

Eraldi on käsitletavat PS § 32 lg 1 lauses 2 sätestatud nõuded, millede puhul peab krediidasutuse osaluse sundvõõrandamine toimuma õiglaselt ja kohese hüvitise eest. Sundvõõrandamisel makstav hüvitise suurus on eraldi vaidlustatav ning hüvitise mittevastavus õiglasuse ja kohesuse nõuetele ei saa kaasa tuua nõude sundvõõrandamisotsuse tühistamiseks vaid nõude õiglaselt hüvitise väljamaksmiseks ning nõude kahju hüvitamiseks kohesuse kriteerium rikkumise eest.

Riigikohtu hinnangul peab sundvõõrandatud vara eest tasutav hüvitis põhinema eelkõige sundvõõrandatud vara turuväärtusel. Turuväärtusest teistsugusel põhjal arvestatud hüvitise tasumine peab olema põhjendatud. Kehtivas krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsioonis sätestatud meetodika, mille puhul arvestatakse hüvitise määramisel eelkõige osaluse likvideerimisväärtusega, sätestades muud arvestuspõhimõtted erandiks, on Riigikohtu tõlgendusi arvesse võttes vastuolus PS § 32 lg 1 lauses 2 sätestatud õiglaselt hüvitise kriteeriumiga. Kehtivas seaduses sätestatu, mille kohaselt võib riik sundvõõrandamishüvitise välja maksta väärtpaberites, ei ole Riigikohtu

lahendite põhjal otseselt seadusvastane, kuid väärtpaberites tasutud hüvitise põhiseaduspärasus eeldab väga erakordseid tingimusi ning ka seda, et väärtpaber on rahale sarnase likviidsusega.

Kohese hüvitise kriteeriumiga on otseses vastuolus sundvõõrandamisregulatsioonis sätestatud riigipoolne intressi tasumise kohustus. Arvestades Riigikohtu praktikat tuleb hüvitist välja maksta hiljemalt samaaegselt sundvõõrandamise läbiviimisega, mistõttu tuleb riigil sundvõõrandiandjale tasuda hüvitise pealt seadusjärgset viivist alates sundvõõrandamise hetkest kuni hüvitise tasumiseni. Kehtiv regulatsioon on selles osas vastuolus PS § 32 lg 1 lauses 2 sätestatud hüvitise kohesuse nõudega.

Kolmandas peatükis seati eesmärgiks kontrollida sundvõõrandamisregulatsiooni vastavust põhiseaduse üldpõhimõtetele ning muude, omandiõigusest erinevate põhiõiguste riivete õiguspärasuse kriteeriumitele. Vaatluse alla võeti vastavus formaalse ja materiaalse põhiseaduspärasuse nõudele ja võrdsuspõhiõiguse riive õiguspärasuse eeldustele.

Formaalse õiguspärasuse kontrolli käigus keskenduti õigusselguse probleemile, mille olemus avaldus juba üldise huvi ning seadusliku aluse kriteeriumitele vastavuse avamisel. KAS § 115⁶ lg-s 2 sätestatu, mis seab sundvõõrandamise eeldused, ei võimalda asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida krediidasutuste aktsionäride tegevus või tegevusetus võib kaasa tuua kuivõrd ei ole selge, millist tegevust või tegevusetust võib käsitleda Eesti finantsüsteemi stabiilsust ohustavana. Ka ei ole piisavalt selged KAS § 115⁶ lg 2 p-des 1 ja 3 sätestatud alternatiiveeldused. Tulenevalt kahtlustest krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise eeldusi fikseeriva sätte õigusselguses, ei saa nimetatud sätet pidada formaalse põhiseaduspärasusega vastavuses olevaks, seda eelkõige põhjusel, et sätte riivab väga intensiivselt omandipõhiõigust.

Materiaalse põhiseaduspärasuse kontrollimisel selgus, et krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise proportsionaalsus on abstraktse normikontrolli käigus jaatav, kuid meetme kohaldamise proportsionaalsus sõltub tugevasti konkreetsest sundvõõrandamise olukorrast.

Seoses vastavusega PS § 12 lg-st 1 tuleneva üldise ja PS § 31 lg 1 lausest 1 tuleneva erilise võrdsuspõhiõigusega tuleb märkida, et regulatsiooni seaduseelnõu seletuskirja kohaselt on seadusandja pidanud võimalikuks sundvõõrandiandjaid erinevalt kohelda ning

sellest tulenevalt on seadusandja jätnud regulatsioonis mainimata sundvõõrandamise jaotusega seonduva. Selliselt ei ole sätestatud regulatsioon otseses vastuolus võrdsuspõhiõigusega, kuid regulatsiooni kohaldamise puhul tuleb hoiduda järgimast seletuskirjas mainitud ning aktsionäre ilmtingimata võrdselt kohelda kuivõrd erinevaks kohtlemiseks ei ole olemas vajalikku mõistlikku põhjust. Ka erinevaid aktsiate liike omavaid aktsionäre tuleb kohelda võrdselt s.t. ühelt aktsionärilt tuleb sundvõõrandada võrdne ulatus eriliigilisi aktsiaid. Ka hääleõiguseeta eelisaktsiate omanike erinev kohtlemine võrreldes teiste aktsionäridega ei ole hääleõiguse omandamise võimalikkuse tõttu põhjendatud, mistõttu ei ole selline erinev kohtlemine ka lubatud.

Seega sai töö alguses püstitatud hüpotees tõestatud. Kehtiv krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsioon on osaliselt ebatäiuslik, luues olukorra põhiseadusvastase sundvõõrandamisotsuse väljastamiseks, ning osaliselt otseselt põhiseadusevastane, põhjustades selle kohaldamisel põhiõiguste rikkumise. Niisiis on käesolev töö andnud aimu vajalikest muudatustest nimetatud regulatsioonis. Kuivõrd krediidasutuse osaluse sundvõõrandamise regulatsioon omab tulenevalt selle kohaldamise võimalikust olustikust suurt tähtsust, tuleks seadusandjal kaaluda regulatsioon täpsustamist ning põhiseadusega vastavusse viimist.

THE CONSTITUTIONALITY OF NATIONALISING SHARES IN CREDIT INSTITUTIONS. Abstract

The economic downturn ravaging the western world in general and Europe on particular has not receded. The financial crisis which is considered a cause of this downturn has produced doubts regarding the financial markets' ability to be sustainable and to have a solid basis. The cause of the financial crisis in turn has been the volatility of credit institutions. A most feared situation is the insolvency of a credit institution. Nations around the world have proceeded to enact regulations which could stem the effects of such a situation as well as regulations which should make it possible to avoid complete insolvency of a credit institution. One such option is the nationalization of a troubled credit institution. Since 2011 this option is also available in Estonian legislation.

The regulation enabling the nationalization of shares in credit institutions has been enacted in the Credit Institutions Act (henceforth CIA) chapter 10². Although the expropriation of shares existed in private law (squeeze-out procedure by major shareholder), the state did not have the power to nationalise shares in legal persons until the enactment of the aforementioned regulation – nationalisation by the state was limited to physical assets. Thus the regulation can be considered to be novel in that sense.

The purpose of this paper is to establish whether the regulation enabling the nationalisation of shares in credit institutions is in accordance with the Constitution of the Republic of Estonia. The hypothesis of this paper is that the current regulation is in part very obscure enabling a situation in which the nationalisation of shares would be unconstitutional and that regulation is in part directly in violation of the constitution, resulting in clear violation of constitutional rights when applied in real life.

First it is necessary to establish what constitutional rights the regulation might breach. After that it is possible to analyse if such breaches are constitutional.

Since the CIA § 3 (2) allows only public limited companies and commercial associations to be credit institutions and the State Assets Act forbids the state from being an owner of commercial associations, the regulation in question applies only to public limited companies (this also would not be necessary as commercial associations do not bare the systemic risk that public limited companies as credit institution bare). The regulation does

not and cannot apply to branches of foreign companies. This means that the object of nationalisation is a share in a public limited company registered in the Estonian Central Register of Securities.

Since a share in a public limited company holds value, it is regarded as independent property. The decision of the Government of the Republic of Estonia by which the registrar of the Estonian Central Register of Securities has to change the person of the shareholder in the register without the shareholders consent according to CIA § 115¹² (3) is thus the expropriation of property which means that chapter 10² sets out the expropriation of shares by nationalisation, which makes it an expropriation regulated by § 32 (1) sentence 2 of the Constitution.

According to § 32 (1) sentence 2 of the Constitution, property may be expropriated without the consent of the owner only in the public interest, in the cases and pursuant to procedure provided by law, and for fair and immediate compensation.

In addition to the above the nationalisation of shares as a breach of constitutional freedoms has to be formally and materially in accordance with the Constitution. This recognised principle stems from § 11 of the Constitution. Furthermore, if the expropriation of shares affects several persons, the persons have to be treated equally according to § 12 (1) of the Constitution. Since such an expropriation might affect many persons, it would be prudent to analyse the constitutionality of the regulation in question to this principle as well. The right to free enterprise is only affected through the breach of the constitutional right to ownership and is thus not analysed in this paper.

As a side note it is important to state that the nationalisation of shares in credit institutions may fall under the regulatory scope of European Union completion regulation – namely regulation regarding state aid and concentrations.

The analysis regarding adherence of the regulation to § 32 (1) sentence 2 of the Constitution has to be started at establishing whether the nationalisation of shares in credit institutions is linked to the protection of public interest. The CIA states that the objective of the regulation is to ensure the stability of the Estonian financial system. The stability of the financial system can be interpreted as being the absence of fast, substantial and widespread negative financial effects to depositors' assets or interests. Although it might

seem that the objective of the regulation is to avoid the credit institutions from failing to adhere to their regulatory obligations (especially since the some of the bases for nationalisation is connected to such failures) the conformity of a credit institution is not the aim of nationalisation since it is not a direct public interest. The definition of financial stability is a very wide one and allows the regulation to be applied in many cases where a threat to the financial stability is perceived as existing. The link between the stability of the financial system in general and public interest goes without saying and might be considered *prima facie* but it is not completely clear what can be considered as posing a risk to financial stability. International regulatory practice evidences that it is possible to identify credit institutions which carry systemic risks which means that it would be possible to narrow the meaning of a threat to financial stability, narrowing the application field of the regulation to a more sensible extent.

The prerequisite of nationalising shares in credit institutions is thus the avoidance of fast, substantial and widespread negative financial effects to depositors' assets or interests – avoidance of threat to financial stability. Although the definition of financial stability is very wide, it is possible to create a feasible causal link between state ownership of a credit institution and the influencing of the credit institution in a way that would avert threats to depositors' assets or interests – thus threats to financial stability. The state can in effect take the same measures to stem any possible threats just like normal shareholders would. The difference mainly lies in the state's ability to – through nationalisation – gain such a majority in the credit institution that allows the state to the more radical and faster measures than the shareholders would. The state ownership is meant to bridge the gap between necessity for action and ability for action by taking full control of the credit institution and ending a possible stalemate situation between the shareholders. State ownership also creates an aura of stability and trust towards the credit institution but this is a side effect of the belief of possible creditors' that the state is capable of decisive action to save the credit institution. Thus it can be said that state ownership – thus nationalisation – can result in the protection of public interest.

The criteria of public interest prescribes that the nationalisation of credit institutions shares is only allowed if this enables the state to effectively affect the credit institution. The general meeting of shareholders which is where the shareholder has power over the public limited company has a limited sphere of competence. Real, effective and direct influence onto the company by the shareholders can be achieved through the power to

change the articles of association and the power to choose supervisory board members. Hence it is possible to effectively affect a public limited company only if it is possible to change the articles of association and change the members of the supervisory board. The Estonian Commercial Code allows for the changing of the articles of association and the change of members of the supervisory board if 2/3 of the votes of the shareholders general meeting are in favour. The articles of association can however prescribe a larger quorum for both votes. Thus real and effective influence by one shareholder onto a public limited company is achieved only if this shareholder has enough votes to change the articles of association. Since the nationalisation of a credit institution's shares is only constitutional if the state gains effective control, both the maximum and minimum limit for nationalisation is the level needed to change the articles of association, which may be from 2/3 to 100% of the shares depending on what the articles of association prescribe at the moment of nationalisation. Nationalisation of shares below the limit as a whole as well as nationalisation of shares which are above the limit is thus unconstitutional.

The criteria of public interest also is a basis which allows for the assumption that the nationalised shares have to be given back to the shareholders they were expropriated from once the grounds for nationalisation (threat to financial stability) is over. Regulation enabling a person, whose property has been expropriated, to claim the return of this property once the grounds for expropriation no longer exists, is enacted in the Immovables Expropriation Act, which means that the state has already recognised this principle. This however poses some questions because it is not possible to return shares of a credit institution that has literally been saved by the state to shareholders for the same compensation paid to the shareholders since the compensation is based on the price of shares of a failing credit institution. For instance the Immovables Expropriation Act does not allow for the claim to return the property if the property has been substantially changed. Again this problem has been solved in the Immovables Expropriation Act, where the previous owner has the right of pre-emption if the state chooses to sell the property. In a sense this solution in the Immovables Expropriation Act is only partly a solution because it does not foresee the state's obligation to privatise the property once public interest is no longer available. Nevertheless § 32 (1) sentence 2 of the Constitution setting out the right of the state to nationalise property only in public interest and § 32 (1) sentence 1 of the Constitution which enacts the constitutional right of ownership prescribe in conjunction to the state an obligation to sell the nationalised shares with the right of pre-emption by the subject of the expropriation once the threat to financial stability is

over. In this sense it can be said that the absence of regulation prescribing the aforementioned is unconstitutional.

Paragraph 32 (1) sentence 2 of the Constitution stipulates that expropriation can only occur if in the cases and pursuant to procedure provided by law. CIA chapter 10² is in accordance to this. Then again there remain questions about the true accordance to the requirement “in the cases provided by law” since the grounds for nationalisation of shares are fairly ambiguous but this problem can be better analysed in when analysing legal clarity under formal proportionality.

The stipulations in § 32 (1) sentence 2 of the Constitution that prescribe fair and immediate compensation can be viewed separately because the extent of the compensation as well as claims regarding untimely payment have to be pursued separately and they don't bring forth the unconstitutionality of the nationalisation but rather a requirement of the state to remunerate the person by paying an appropriate compensation and paying damages due to delay in paying compensation.

Having regard to stipulations made by the Supreme Court of Estonia, the compensation for expropriation has to be based first and foremost on the market price of the expropriated property. Compensation based on different values can be paid, but this has to be reasoned. The regulation of nationalisation of shares in credit institutions currently prescribes a compensation that is calculated on the liquidation value of the shares first and foremost, while not precluding the option of compensation based on other means. This regulation is however unconstitutional. The compensation based on market price has to be the preferred compensation and any other compensation measures can be used only if reasoned by valid explanations. The current regulation also allows the state to pay compensation in securities, leaving it unnamed what kind of securities the state can use. A compensation with securities is allowable, so said the Supreme Court of Estonia, but such a compensation is only possible under extreme circumstances and the securities have to be, in any case, with a similar liquidity to money, since the Supreme Court of Estonia has declared compensation in the form of securities constitutional in a case where the shares could be used as direct means of payment.

The regulation enabling the nationalisation of shares is in direct violation of the constitution in the part where it prescribes the payment of interest stipulated in law to the

shareholder since the act of expropriation. The Supreme Court of Estonia has stated that “immediate” compensation according to § 32 (1) sentence 2 of the Constitution means that the compensation is due at the moment of expropriation. The Supreme Court of Estonia has also affirmed that the state is liable to pay the legal penalty for delayed payment (which is a lot larger than interest stipulated in law) when the state fails to make a payment in time. These rulings together mean that the state has to pay the legal penalty for delayed payment stipulated in the Estonian Law of Obligations from the moment of expropriation.

Next it is necessary to analyse if the regulation violates § 11 of the Constitution according to which a breach of constitutional rights has to be formally and materially in accordance to the Constitution. The regulation cannot be considered to be in accordance with the formal criteria because the regulation that stipulates the grounds for expropriation is not clear. It is not possible in a reasonable way to foresee what action or inaction of the shareholder might constitute such behaviour that would pose a threat to the financial stability of Estonia. Also it is not clear what at least two of the three alternate grounds (that are cumulative with the perceived threat to the financial stability in Estonia) really mean since they provide a very large area of interpretation. Since the regulation stipulates a significant breach of constitutional rights (the shareholder loses its right to ownership to the fullest extent possible) the regulation giving grounds for such a breach has to be very clear so that the subject of the breach knows what it is to do. In this sense the regulation cannot be viewed as being in full accordance to the criteria of formal accordance with the Constitution. It could have been possible to define the threat to the financial stability more clearly.

Analysis on whether the regulation conforms to the requirement of material conformity concludes that the regulation is in accordance with the Constitution. More specifically the proportionality of the regulation is conforming. Then again the proportionality of the nationalisation of shares is strongly linked to the specific context of nationalisation. It can be said that the nationalisation of shares can in some cases be an appropriate means to secure public interest. Although state ownership does not automatically result in the protection of public interest, state ownership can result in the mitigation of danger to financial stability. The necessity of this regulation is in some sense questionable especially if it is considered that the results could be achieved with different and more shareholder-friendly means in the form of guarantees etc. Still it can be said that currently

there exist no good alternative to nationalisation (depending on circumstances) and that nationalisation might still be a necessary tool in extreme cases even if softer measures were enacted. The proportionality of nationalisation in the stricter sense depends heavily on the circumstances of nationalisation and can only be established in real life situations where it is possible to weigh the extent of public interest against shareholders constitutional right to ownership.

Since such an expropriation might affect many persons, it is prudent to analyse the constitutionality of the regulation in question to the constitutional principle of equality. It has to be stated that the regulation in its current wording is not unconstitutional in this sense insofar as it does not prescribe unequal treatment. However, it has been suggested in the letter of explanation to the regulation enabling nationalisation of shares of credit institutions that this is so only because the lawmaker needs to have the possibility to treat shareholders differently by nationalising more from shareholders with larger shares of the company. This however would be fundamentally unconstitutional as there is no reason for different treatment, which is a fundamental prerequisite for unequal treatment. There is absolutely no possible reason to nationalise more from one shareholder than from another. In this case the regulation is not in direct violation of the constitution but, if nationalisation of shares were to occur according to the letter of explanation, a breach of the constitutional right to equal treatment by the state would occur.

With regard to equal treatment it has to be said that since the Commercial Code allows for different kinds of shares, nationalisation of shares has to affect all different shares to the same extent. As to shares that do not have votes (preferred shares), they should be regarded as equal with shares with votes since it is very likely that they will gain votes during the time the state owns shares in the credit institution. Thus all shares have to be treated equally, even preferred shares.

This paper set out to establish whether and to what extent the regulation in the CIA allowing for the nationalisation of shares of a credit institution is constitutional. The hypothesis was that the regulation is partly unconstitutional and partly unclear leaving the possibility for unconstitutional nationalisation to occur. Thus hypothesis has been confirmed.

The current paper may give some indication as to some necessary changes in the regulation. Since the constitutionality of this regulation is of great importance due to the impact this regulation might have in very unfortunate circumstances, it would be prudent to review some aspects of it.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. [Finantsinspektsiooni seaduse, krediidasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa nr 2] Finantsinspektsiooni seaduse, krediidasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu märkuste tabel. – Arvutivõrgus:
[http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120429190950&file_id=1148969&file_name=\(813\)%20finantsinspektsioon%20seletuskirja%20lisa.doc&file_size=83456&mnsenskl=810+SE&eta_pp=13.09.2010&fd=13.04.2011](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120429190950&file_id=1148969&file_name=(813)%20finantsinspektsioon%20seletuskirja%20lisa.doc&file_size=83456&mnsenskl=810+SE&eta_pp=13.09.2010&fd=13.04.2011) (20.04.2012).
2. A. Aedmaa, jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
3. Basel Committee on Banking supervision. Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement. – Arvutivõrgus: <http://www.bis.org/publ/bcbs207.pdf> (27.03.2012).
4. C. Goodhart, Ph. Hartmann, D. Llewellyn, L. Rojas-Suarez, S. Weisbrod. Financial Regulation: Why, how and where now? Routledge, London, 1998, p 16; R.M. Lastra. Legal Foundations of International Monetary Stability, Oxford University Press, 2006, p 16. (viidatud: S. Narusk, K. Siibak, T. Auväärt. Seletuskiri finantsinspektsiooni seaduse, krediidasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde, lk 4).
5. D.L. Caruth, S.A. Stowall. NTC's American Buiseness Terms Dictionary. Chicago, Illinois USA: NTC Publishing Group 1994.
6. E-J Truuväli, jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2 vlj. Tallinn: Juura 2008.
7. Euroopa Keskpank. Arvamus täiendavate finantsstabiilsust tagavate meetmete kohta Eestis (CON/2010/35). 26.04.2010. – Arvutivõrgus: http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/et_con_2010_35_f_sign.pdf (27.03.2012).
8. Euroopa Komisjoni otsus nr. C 14/2008 (ex NN 1/2008), 02.04.2008. – Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/225083/225083_825918_2_1.pdf (27.03.2012).
9. Euroopa Komisjoni otsus nr. COMP/M.5508, 14.05.2009. – Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m5508_20090514_20310_de.pdf (27.03.2012).

10. Euroopa Komisjoni otsus nr. N61/2009, 16.02.2009. – Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2009/n061-09.pdf (27.03.2012).
11. F. Erixon. Sweden's Bank Nationalisations. Are there lessons for today? World Economics. Vol 10, nr 1. 2009.
12. F. Ostrup, L. Oxelheim, C. Wihlborg. Origins and Resolution of Financial Crises; Lessons from the Current and Northern European Crises. IFN Working Paper No. 796, 2009. Research Institute of Industrial Economics. 2009.
13. Finantsinspektsiooni seaduse, investeerimisfondide seaduse, krediidasutuste seaduse ja Tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu. 810 SE I. – Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120501084448&file_id=1148967&file_name=\(813\)finantsinspektion.doc&file_size=141312&mnsent=810+SE&etapp=13.09.2010&fd=13.04.2011](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120501084448&file_id=1148967&file_name=(813)finantsinspektion.doc&file_size=141312&mnsent=810+SE&etapp=13.09.2010&fd=13.04.2011) (10.03.2012).
14. German government to take control of Hypo Real Estate. – Deutsche Welle 24.04.2009. – Arvutivõrgus: <http://www.dw.de/dw/article/0,,4204982,00.html> (27.03.2012).
15. H. Maurer. Haldusõigus. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS. 2004.
16. Hypo Real Estate Holding AG. Press release. 24.04.2009. – Arvutivõrgus: http://www.hyporealestate.com/eng/pdf/042409_PI-Stellungnahme_Endfassung_Engl.pdf (27.03.2012).
17. I. MacNeil. The Trajectory of Regulatory Reform in the UK in the Wake of the Financial Crisis. European Business Organization Law Review 11. 2010.
18. J.P. Trachtman. The International Law of Financial Crisis: Spillovers, Subsidiarity, fragmentation and cooperation, Journal of International Economic Law 13(3). Oxford University Press 2010.
19. K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. Juridica 2005 nr 3.
20. K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. Juridica 2006 nr 1.
21. K. Merusk, jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus. 1999.
22. M. Ernits. Konkreetne normikontroll de lege lata ja de lege ferenda. Juridica 2001 nr 8.
23. M. Ernits. Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas. Juridica 2010 nr 9.
24. M. Piiraja. Pankrot. Tallinn: Agitaator 2009

25. M. Triipan. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. *Juridica* 2001 nr. 5.
26. Maailmapank. Banks in Crisis: When Governments Take Temporary Ownership. – Arvutivõrgus: <http://rru.worldbank.org/documents/CrisisResponse/Note9.pdf> (27.03.2012).
27. P. Varul jt. Äriühingu juhtorganid: äriühingu juhtorganite liikmete õigused, kohustused ja vastutus. Tallinn: Äripäeva kirjastus. 2005.
28. P. Varul, jt. Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. [01.06.1998] – Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716> (27.03.2012).
29. P. Varul, jt. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2010.
30. R. Alexy. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. *Juridica* 2001 nr. 1.
31. R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica*. Eriväljaanne, 2001.
32. R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS. 2004.
33. R. Narits. Eesti põhiseadus kestab ka uues Euroopas. *Riigikogu Toimetised* 7. 2003. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11951> (23.04.2012).
34. R.M.Lastra. *Legal Foundations of International Monetary Stability*. Oxford University Press, 2006. (viidatud: S. Narusk, K. Siibak, T. Auväärt. Seletuskiri finantsinspektsiooni seaduse, krediidasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde, lk 2).
35. Rahvusvaheline Valuutafond, Maailmapank. An Overview of the Legal, Institutional, and Regulatory Framework for Bank Insolvency. 17.04.2009. – Arvutivõrgus: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/041709.pdf> (27.03.2012).
36. Riigikogu. Finantsinspektsiooni seaduse, investeerimisfondide seaduse, krediidasutuste seaduse ja Tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu 810 SE I menetluskäik. – Arvutivõrgus <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1147492&u=20120401113258> (22.03.2012).
37. S. Narusk, K. Siibak, T. Auväärt. Seletuskiri finantsinspektsiooni seaduse, krediidasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. – Arvutivõrgus:

[http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120429190950&file_id=1148968&file_name=\(813\)%20finantsinspektsioon%20seletuskiri.doc&file_size=448512&mnsensk=810+SE&etapp=13.09.2010&fd=13.04.2011](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120429190950&file_id=1148968&file_name=(813)%20finantsinspektsioon%20seletuskiri.doc&file_size=448512&mnsensk=810+SE&etapp=13.09.2010&fd=13.04.2011) (20.04.2012).

38. T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2001.
39. T. Bartels. Tühjaks pigistamise seadustamisest Eesti äriõiguses: äriseadustiku §-d 363¹- 363¹⁰. Juridica 2004 nr 2.
40. T. Haldma. Finantsanalüüs pankrotimenetluses. Juridica 1994 nr. 1.
41. T. Oja. Rootsi pankade ülemvõim hakkab murenema. – Eesti Postimees 24.03.2012.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

42. Banking Act of 2009. Vastu võetud 12.02.2009. Commons: Vol. 487 Column 1530, Lords: Vol. 707 Column 1223. – Arvutivõrgus: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/1/contents> (24.03.2012).
43. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Vastu võetud 18.08.1896. Viimased muudatused 15.03.2012 (BGBl. 2012 II S. 178). – Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bgb/gesamt.pdf> (24.03.2012).
44. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.
45. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 1. – RT II 1996, 11/12, 34.
46. Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C 83. 30.03.2010.
47. Euroopa Nõukogu 20. 01.2004. a määrus (EÜ) nr 139/2004, kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (EÜ ühinemismäärus). – ELT L24/1. 29.01.2004, lk 41-61.
48. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/111/EÜ, millega muudetakse direktiive 2006/48/EÜ, 2006/49/EÜ ja 2007/64/EÜ seoses keskasutustega seotud pankade, teatavate omavahendite kirjete, suure riskikontsentratsiooni, järelevalvesüsteemide ja kriisijuhtimisega. – ELT L302. 17.11.2009, lk 97 – 119.
49. Finantsinspektsiooni seadus. - RT I 2001, 48, 267 ... RT I, 29.03.2012, 4.
50. Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung des Erwerbs von Anteilen an sowie Risikopositionen von Unternehmen des Finanzsektors durch den Fonds "Finanzmarktstabilisierungsfonds - FMS" (Finanzmarktstabilisierungsbeschleunigungsgesetz - FMStBG). Vastu võetud 17.10.2008. Viimased muudatused 24.02.2012 (BGBl. I S. 206). – Arvutivõrgus <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/fmstbg/gesamt.pdf> (25.02.2012).
51. Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz -FMStFG). Vastu võetud 17.10.2008. Viimased muudatused 24.02.2012 (BGBl. I S. 206). – Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/fmstfg/gesamt.pdf> (25.03.2012).
52. Gesetz zur Rettung von Unternehmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Rettungsübernahmegesetz - RettungG). Vastu võetud 07.04.2009. Viimased muudatused 22.12.2011 (BGBl. I S. 3044). – Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/rettungsg/gesamt.pdf> (25.03.2012).

53. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG). Vastu võetud 23.05.1949. Viimased muudatused 21.06.2010 (BGBl. I S. 944). – Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> (25.03.2012).
54. Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.
55. Hoiu-laenuühistu seadus. - RT I 1999, 24, 357 ... RT I 2010, 34, 182.
56. Hädaolukorra seadus. - RT I 2009, 39, 262 ... RT I, 30.12.2011, 44.
57. Isikule eriolukorra ajal tema vara sundvõõrandamisest või sundkasutusest tekkinud kulude hüvitamise kord ning eriolukorra tööle rakendatud isikule töötasu maksmise ulatus ja kord. VVm 31.03.2011 nr 44. - RT I, 02.04.2011, 4.
58. Kinnisasja sundvõõrandamise seadus. - RT I 1995, 30, 380 ... RT I 2010, 38, 231.
59. Krediitiasutuste seadus. - RT I 1999, 23, 349 ... RT I, 29.03.2012, 24.
60. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. - RT I 2003, 64, 429.
61. Relvaseadus. - RT I 2001, 65, 377 ... RT I, 29.12.2011, 9.
62. Riigikaitseliste sundkoormiste seadus. - RT I 1995, 25, 352 ... RT I, 08.07.2011, 56.
63. Riigivaraseadus. - RT I 2009, 57, 381 ... RT I, 05.01.2011, 18.
64. Sõjaaja riigikaitse seadus. - RT I 1994, 69, 1194 ... RT I, 29.11.2011, 8.
65. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 06.12.2010, 12.
66. Väärtpaberituru seadus. - RT I 2001, 89, 532 ... RT I, 29.03.2012, 26.
67. Äriseadustik. - RT I 1995, 26, 355... RT I, 28.12.2011, 50.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

68. BVerfG. 2 BvF 4/56 05.03.1958. – Arvutivõrgus:
<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv010285.html> (23.03.2012).
69. BVerfG. 2 BvF 2, 3/73 25.06.1974. – Arvutivõrgus:
<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv037363.html> (23.03.2012).
70. EIKo 26.04.1979, 6538/74, *Sunday Times v. the United Kingdom*.
71. BVerfG. 2 BvL 10/82 09.10.1984. – Arvutivõrgus:
<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067299.html> (23.03.2012).
72. EIKo 28.05.1985, 8225/78, *Ashingdane v. the United Kingdom*.
73. EIKo 08.07.1986, 9006/80, *Lithgow and Others v. the United Kingdom*.
74. EIKo 21.02.1986, 8793/79, *James and Others v. the United Kingdom*.
75. RKPJKo III-4/A-1/94.
76. EIKo 09.12.1994, 13092/87, *Holy Monasteries v. Greece*.
77. RKTko III-2/3-26/95.
78. RKTko III-2/1-56/95.
79. RKPJKo III-4/1-1/95.
80. RKPJKo 3-4-1-2-96.
81. RKPJKo 3-4-1-3-97.
82. RKPJKo 3-4-1-1-99.
83. RKHKm 3-3-1-21-99.
84. RKPJKo 3-4-1-6-00.
85. RKTko 3-2-1-1-01.
86. RKPJKo 3-4-1-2-01.
87. RKPJKo 3-4-1-5-02.
88. RKPJKo 3-4-1-4-03.
89. RKPJKo 3-4-1-7-03.
90. RKHKo 3-3-1-51-03.
91. RKEK 13.10.2004, 3-2-1-59-04.
92. RKÜKo 3-2-1-59-04.
93. RKÜKo 3-2-1-59-04, kohtunik Jüri Põllu eriarvamus, millega on ühinenud kohtunikud Tõnu Anton, Indrek Koolmeister, Julia Laffranque ja Harri Salmann.
94. RKTko 3-2-1-145-04.
95. RKPJKo 3-4-1-5-05.
96. RKPJKa 3-4-1-3-06.

97. RKPJKo 3-4-1-12-07.
98. RKPJKo 3-4-1-15-07.
99. RKHKo 3-3-1-85-07.
100. RKHKo 3-3-1-83-10.
101. RKPJKo 3-4-1-10-10.