

§ 121. [Riigikogu poolt ratifitseeritavad ja denonsseeritavad lepingud]

Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib Eesti Vabariigi lepingud:

- 1) mis muudavad riigipiire;
- 2) mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist;
- 3) mille kohaselt Eesti Vabariik ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega;
- 4) millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi;
- 5) milles ratifitseerimine on ette nähtud.

Rain Liivoja

Ajaloolised tekstid

VAK 1919: § 11. Kuni jäädavas põhiseaduses ettenähtud seadusandline asutus oma tegevust ei ole alganud, teostab Asutav Kogu riigi seadusandlist ja juhtivat võimu; tema ...

e) arutab ja kinnitab võõraste riikidega tehtavad lepingud ja liidud; ...

PS 1920: § 60. Vabariigi Valitsus juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatus, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest. Tema ...

3) sõlmib Eesti Vabariigi nimel lepinguid välisriikidega ja esitab need kinnitamiseks Riigikogule; ...

PSMS 1933: § 60. Riigivanem juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatus, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest.

Riigivanem peale muude põhiseaduses ettenähtud ülesannete: ...

5) sõlmib Eesti Vabariigi nimel lepinguid välisriikidega ja esitab need kinnitamiseks Riigikogule; ...

PS 1937: § 101. Vabariigi President sõlmib ja ratifitseerib lepinguid välisriikidega.

Enne ratifitseerimist Vabariigi Presidendi poolt kuuluvad välislepingud Riigikogu kinnitamisele. Välislepingud esitab Riigikogule kinnitamiseks Vabariigi Valitsus. Seadusega määratakse välislepingute liigid, mis ei kuulu enne ratifitseerimist Riigikogu kinnitamisele või millede kinnitamine toimub erikorras.

§ 102 lg 1. Välislepingute kinnitamine toimub Riigikogu sellekohase otsusega, mis tehtud vastavalt § 94 ja 95 eeskirjadele, kusjuures Vabariigi President võib nõuda üksikute välislepingute kinnitamise otsustamist Riigikogu üldkoosolekul.

§ 132 lg 4. Vabariigi President sõlmib rahulepingud, mis enne ratifitseerimist esitatakse Riigikogule kinnitamiseks.

Olulised kohtulahendid

RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 – ESM; RKPJKm 01.04.2004, 3-4-1-2-04

Valikkirjandus

Rain Liivoja. Ratifitseerimise mõiste Eesti konstitutsiooniõiguses ja rahvusvahelises õiguses. – Õiguskeel 2006/2, lk 9–18.

Lauri Madise. Rahvusvahelise õiguse käsitlusest 1992. aasta Eesti põhiseaduses. – Juridica 1998/7, lk 361–369.

Bruno Taimsalu. Välislepingute kehtestamismenetlus. – Õigus 1939/3, lk 122–137; Õigus 1939/4, lk 145–177.

Henn-Jüri Uibo. Eesti põhiseadus, rahvusvahelised suhted ja rahvusvaheline õigus. – Juridica 1998/4, lk 187–196.

Sisukord

I. Sissejuhatus

II. Välislepingud ja Eesti Vabariigi lepingud

A. Lepinguosalised

B. Lepingu vorm

C. Allutatus rahvusvahelisele õigusele

III. Ratifitseerimine

A. Ratifitseerimise olemus

B. Ratifitseerimise vorm

C. Reservatsioonid ja deklaratsioonid

IV. Lepingu jõustumine ja jõustumiseelne kohaldamine

V. Denonsseerimine

VI. Ratifitseerimisele ja denonsseerimisele kuuluvate lepingute liigid

A. Riigipiire muutvad välislepingud

B. Seadusandlike toiminguid eeldavad välislepingud

C. Välislepingud rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega ühinemiseks

D. Sõjalisi või varalisi kohustusi kaasa toovad välislepingud

E. Ratifitseerimist ette nägevad välislepingud

I. Sissejuhatus

- 1 PS § 87 p 4 kohaselt esitab valitsus välislepingud Riigikogule ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks ning § 65 p 4 kohaselt Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib neid vastavalt §-le 121. Paragrahvi funktsiooniks on kindlaks määrata, millised välislepingud kuuluvad Riigikogu poolt ratifitseerimisele ja denonsseerimisele. Välislepingute riigisisest menetlust reguleerib täpsemalt VäSS.
- 2 Paragrahv annab kinnise loetelu seadusandja osalusel jõustatavate välislepingute liikidest. PS kehtestab sellisel Riigikogu ainupädevuse loetelus mainitud lepingute jõustamise osas, kuivõrd PS § 106 lg 1 välistab välislepingu ratifitseerimise või denonsseerimise rahvahääletusele panemise. Paragrahvi reguleerimisalasse mittekuuluvad välislepingud jõustab VäSS § 8 lg 1 p 7 kohaselt valitsus.
- 3 PS § 121 näol on tegemist riigiõigusliku uuendusega. Varasemad PSid lähtusid eeldusest, et kõikide välislepingute jõustamiseks oli vajalik seadusandliku riigivõimu osalemine. 1937. a PS § 101 lg 2 võimaldas määratleda seadusega välislepingute liigid, mille puhul Riigikogu heakskiit ei olnud vajalik.¹

¹ Vt välislepingute ratifitseerimise korra seadus, RT 1938, 36, 325.

- 4 PS § 121 tekst pärineb Jüri Raidla töögrupi poolt Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõust.² Selle eelnõu vastavasse sättesse tegi assamblee kaks redaktsioonilist muudatust. Esiteks eemaldati viide sellele, et ettepaneku välislepingu ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks teeb president või valitsus.³ See küsimus lahendati PS §-ga 87, mis annab välislepingute Riigikogule esitamise ainupädevuse valitsusele. Teiseks täiendati paragrahvis sisalduvat loetelu punktiga, mis käsitles riigikaitse korraldust puudutavaid välislepinguid.⁴ Mainitud punkt ühendati lõplikus redaktsioonis varalisi kohustusi puudutava punktiga ning sõnastati kitsamalt: PS § 121 p 4 puudutab välislepinguid, „millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi“.

II. Välislepingud ja Eesti Vabariigi lepingud

- 5 PSi tekstis kasutatakse läbivalt mõistet „välisleping“ (vt § 36 lg 2, § 65 p 4, § 87 p 4, § 106 lg 1, IX ptk pealkiri ja § 123). Mõiste sisu põhiseadus ei ava. VäSS § 3 p 2 kohaselt on välisleping Eesti Vabariigi ja välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni kahe- või mitmepoolne ühest või mitmest dokumendist koosnev kirjalik kokkulepe, mida reguleeritakse rahvusvahelise õigusega. See määratlus järgib rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 2 lg 1 p-s a sisalduvat „rahvusvahelise lepingu“ definitsiooni.⁵ Seega on välislepingu riigiõiguslik tähendus ja rahvusvahelise lepingu rahvusvahelis-õiguslik tähendus omavahel seotud. Rangelts võttes on välisleping selline rahvusvaheline leping, mille osaliseks on Eesti või mille osaliseks saamise protsess on alanud⁶, välja arvatud ametkondlik välisleping VäSS § 3 p 3 tähenduses. Lisaks kasutab PS § 122 mõisteid „rahu-leping“, „piirileping“ ja „konventsioon“, mille puhul on konteksti silmas pidades tegemist välislepingu eriliikidega.
- 6 Rahvusvahelise õiguse mõistes rahvusvahelise lepingu ja PSi mõistes välislepingu staatuse omamiseks peab asjaomane instrument vastama mitmele tingimusele.

A. Lepinguosalised

- 7 Rahvusvaheline leping peab olema sõlmitud piisavat õigusvõimet omavate rahvusvahelise õiguse subjektide vahel. VäSS ja PS § 120 käsitlevad selliste subjektidena riike ja rahvusvahelisi (valitsustevahelisi) organisatsioone. Kuid nagu § 120 kommentaarides märgitud, mõõnab rahvusvaheline tavaõigus ka mõningate teiste moodustiste võimet sõlmida rahvusvahelisi lepinguid.
- 8 Selliste rahvusvaheliste subjektide ringis on kõige silmatorkavamal kohal Püha Tool. Püha Tooli täpne rahvusvahelis-õiguslik olemus ning suhestumine Vatikani linnriigiga on komplitseeritud, mistõttu ei tuleks seda pidada riigiks, vaid *sui generis* rahvusvahelise õiguse subjektiks.⁷ Paljude riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide praktikas käsitletakse aga Püha Tooli selgelt riigina: Eesti omab Püha Tooliga diplomaatilisi suhteid⁸,

² Vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 276–277 (P. Kask) ja 1151 (eelnõu tekst).

³ Samas, lk 1200 (15.11.1991 eelnõu tekst).

⁴ Samas, lk 554 ja 582 (L. Hänni) ja 1213 (13.12.1991 eelnõu tekst).

⁵ Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon, RT II 2007, 15; vrd riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste või rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon, RT II 2008, 23, 67, art 2 lg 1 p a.

⁶ Vrd B. Taimsalu. Välislepingute kehtestamismenetlus. – Õigus 1939/3, lk 123.

⁷ Vt nt C. Ryngaert. The Legal Status of the Holy See. – Goettingen Journal of International Law 2011/3 (3), lk 829–859; J. R. Morss. The International Legal Status of the Vatican/Holy See Complex. – European Journal of International Law 2015/26 (4), lk 927–946.

⁸ Püha Tool tunnustas Eesti Vabariiki *de iure* 10. oktoobril 1921. a. Vt Vatikani riigisekretäri Pietro Gasparri kiri Eesti riigivanemale, RA ERA.957.11.33.

nad on sõlminud vähemalt ühe kahepoolse rahvusvahelise lepingu⁹ ning on samaaegselt paljude mitmepoolsete rahvusvaheliste lepingute osalised.

- 9 Olukord on keerulisem Malta orduga.¹⁰ Ordul ei ole rahvusvahelise õiguse mõistes territooriumi, mistõttu ei ole see ilmselgelt riik. Seda tõika kinnitab ka asjaolu, et mitmes rahvusvahelises organisatsioonis, kus Pühal Toolil on liikmesriigi või vaatlajariigi staatus, on Malta ordu üksnes vaatlaja. Samas on Eesti (sarnaselt mitme teise riigiga) sõlminud orduga diplomaatilised suhted.¹¹ Seega tuleks ka Malta ordut käsitada PS § 121 tähenduses „teise riigina“ ning Eesti ja ordu vahel sõlmitavaid lepinguid lugeda PSi ja VäSSi seisukohalt välislepinguteks.
- 10 Lisaks on rahvusvaheliste lepingute sõlmimise võime ka mõningate liitriikide osadel ja autonoomsetel territooriumitel. Niisugune õigusvõime on subnatsionaalsetel üksustel niivõrd, kuivõrd seda möönab asjaomase (liit)riigi siseõigus.¹² Nii on ka Eesti sõlminud välislepinguid näiteks Briti krooni sõltkondade, Suurbritannia meretaguste alade, Madalmaade ülemereterritooriumide ja Hongkongi erihalduspiirkonnaga ning Riigikogu on need lepingud PS § 121 alusel ratifitseerinud.¹³

B. Lepingu vorm

- 11 Rahvusvaheliste lepingute õiguse lähtekohaks on lepingute vormivabadus: rahvusvahelise õiguse subjektid võivad lepinguid sõlmida mis tahes vormis. Rahvusvahelis-õiguslikult siduvaks on seega ka suuline kokkulepe – mis on aga praktikas äärmiselt ebatavaline¹⁴ – ning samuti riigi ühepoolne avaldus, kui see on tehtud eesmärgiga luua õiguslikke kohustusi.¹⁵ Selliste kokkulepete ja avalduste suhtes ei kohaldu Viini konventsiooni ega VäSSi sätteid, kuivõrd mõlemad puudutavad sõnaselgelt üksnes kirjalikke kokkuleppeid.
- 12 Muus osas ei oma kokkuleppe vorm õiguslikku tähendust – see võib koosneda ühest või (nt nootide vahetamisega sõlmitud lepingu puhul) mitmest dokumendist. Samuti ei oma tähtsust dokumendi nimetus. Tõsi, siinjuures on välja kujunenud teatud traditsioonid – nt „konventsiooniks“ nimetatakse tavaliselt mitmepoolset õigustloovat lepingut ja „statuudiks“ rahvusvahelise kohtuorgani asutamisdokumenti. Rahvusvaheline praktika ei ole selles osas aga järjepidev, mistõttu ei saa pelgalt dokumendi nimetusest tuletada selle õiguslikku iseloomu.

⁹ Vt nt Eesti Vabariigi ja Püha Tooli vaheline kokkulepe katoliku kiriku õigusliku staatuse kohta Eesti Vabariigis, sõlmitud nootide vahetamise teel 23.12.1998 ja 15.02.1999, jõustunud 12.03.1999, RT II 1999, 7, 47.

¹⁰ Vt nt C. d'Olivier Farran. *The Sovereign Order of Malta in International Law*. – *International and Comparative Law Quarterly* 1954/3 (2), lk 217–234; K. Karski. *The International Legal Status of the Sovereign Military Hospitaller Order of St. John of Jerusalem of Rhodes and of Malta*. – *International Community Law Review* 2012/14 (1), lk 19–32.

¹¹ Vt Diplomaatiliste suhete sõlmimine Eesti Vabariigi ja Malta ordu vahel, Vabariigi Valitsuse 30.01.2020 korraldus nr 37, RT II, 04.02.2020, 6.

¹² Vt lähemalt nt A. Aust. *Modern Treaty Law and Practice*. 3rd edn. Cambridge University Press 2013, lk 60–70.

¹³ Vt nt hoiuste intresside maksustamise ja intressidealase teabevahetuse kokkulepete ratifitseerimise seadus, RT II 2005, 27, 91; Eesti Vabariigi ja Mani saare vahelise tulumaksudega topeltmaksustamise vältimise ning maksudest hoidumise tõkestamise lepingu ratifitseerimise seadus, RT II 2009, 30, 86; Eesti Vabariigi valitsuse ja Hiina Rahvavabariigi Hongkongi erihalduspiirkonna valitsuse vahelise tulumaksudega topeltmaksustamise vältimise ning maksudest hoidumise ja maksupettuste tõkestamise lepingu ja selle juurde kuuluva protokolliga ratifitseerimise seadus, RT II, 18.12.2019, 3.

¹⁴ Vt nt A. Aust. *Modern Treaty Law and Practice*, lk 7–8.

¹⁵ Vt *Legal Status of Eastern Greenland* [1933] PCIJ Publications, Series A/13, no 53; *Nuclear Tests (Australia v France)* [1974] ICJ Reports 235; *Nuclear Tests (New Zealand v France)* [1974] ICJ Reports 457; International Law Commission. *Guiding Principles Applicable to Unilateral Declarations of States Capable of Creating Legal Obligations*. – *Yearbook of the International Law Commission* 2006/II (2), lk 159–166.

C. Allutatud rahvusvahelisele õigusele

- 13 Rahvusvahelise õiguse subjektide vahel sõlmitud kokkulepe kujutab endast rahvusvahelist lepingut üksnes siis, kui see on reguleeritud rahvusvahelise õigusega, st selle sõlmimine, kohaldamine, tõlgendamine ja lõpetamine, samuti vastutus rikkumise eest, toimuvad rahvusvahelise õiguse kohaselt. Kõnealune tingimus on oluline eeskätt seetõttu, et rahvusvahelise õiguse subjektid võivad omavahelised lepingud allutada ka mõne riigi siseõigusele. Sellisel juhul ei ole tegemist rahvusvaheliste lepingutega.
- 14 PS § 121 välislepingu ega rahvusvahelise lepingu mõistet ei kasuta ning käsitleb „Eesti Vabariigi lepinguid“. Sätte loogikat, konteksti, PSi peatüki pealkirja ja väljakujunenud riigiõiguslikku praktikat silmas pidades võib siiski asuda seisukohale, et tegemist on sünonüümidega ning paragrahvi reguleerimisalasse kuuluvad üksnes välislepingud.
- 15 Riigi eraõiguslikke kohustusi käsitlevaid lepinguid, isegi kui need sõlmitakse mõne teise rahvusvahelise õiguse subjektiga, ei reguleerita otseselt PSi ega VäSSiga. Selliste lepingute sõlmimine on reguleeritud sarnaselt teiste tsiviilõiguslike lepingutega, pidades silmas lepingust enesest või rahvusvahelisest eraõigusest tulenevat kohaldatavat õigust, ning mh RESi ja RHSi sätteid.
- 16 Riikide praktikas on muutunud tavapäraseks ka kokkulepped (nn poliitilised deklaratsioonid või vastastikuse mõistmise memorandumid), mis kas sõnaselgelt või kaudselt välistavad nende õigusliku siduvuse ning seega ka allutatuse mistahes õigussüsteemile.¹⁶ Selliste poliitiliselt siduvate kokkulepete sõlmimise motivatsiooniks on tihti soov vältida parlamendi kaasamist rahvusvaheliste lepingu sõlmimise protsessi.¹⁷ Samas on Rahvusvaheline Kohus näidanud üles valmidust käsitada rahvusvaheliste lepingutena kõikvõimalikke riikidevahelisi kokkuleppeid¹⁸, mistõttu osaliste tahe ei ole tingimata kokkuleppe õiguslike järelmiste osas määravaks. Praktikas esineb ka juhtumeid, kus üks osaline peab kokkulepet rahvusvaheliseks lepinguks ning teine poliitiliseks kokkuleppeks. Näiteks ratifitseeris Riigikogu välislepinguna Eesti ja Austraalia valitsuse vahelise vastastikuse mõistmise memorandumini töötamisõigusega turismiviisade kohta¹⁹ ning Eesti esitas selle ka ÜRO sekretariaadile avaldamiseks vastavalt ÜRO harta art-le 102.²⁰ Kuivõrd memorandum on koostatud kasutades poliitilisele kokkuleppele tavapärasest sõnastust ja Austraalia ei ole seda rahvusvahelise lepinguna avaldanud²¹, siis võib arvata, et Austraalia ei pea seda rahvusvaheliseks lepinguks. Õiguskindluse huvides tuleks selliseid olukordi vältida.

¹⁶ Vt nt A. Aust. *Modern Treaty Law and Practice*, lk 28–54; vt ka Välisministeerium. *Välislepingute riigisisese menetlemise juhend*.

¹⁷ Vt nt J. Klabbers. *Rahvusvaheline õigus*, lk 89.

¹⁸ Vt samas; vt lähemalt *Aegean Sea Continental Shelf (Greece v Turkey) (Jurisdiction)* [1978] ICJ Reports 3; *Maritime Delimitation and Territorial Questions (Qatar v Bahrain) (Jurisdiction and Admissibility)* [1994] ICJ Reports 112; *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay)* [2010] ICJ Reports 14.

¹⁹ Eesti Vabariigi valitsuse ja Austraalia valitsuse vastastikuse mõistmise memorandumini töötamisõigusega turismiviisade kohta ratifitseerimise seadus, RT II 2005, 8, 17.

²⁰ *United Nations Treaty Series* 2458, lk 339.

²¹ Vt Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade. *The Australian Treaties Database*.

III. Ratifitseerimine

A. Ratifitseerimise olemus

- 17 Viini konventsiooni art 2 lg 1 p b määratleb ratifitseerimist kui rahvusvahelist akti, millega riik väljendab rahvusvahelisel tasandil oma nõusolekut lepingu siduvuse kohta. Praktikast seisneb see akt riigi nimel ratifitseerimiskirja vormistamises ning selle vahetamises teis(t)e lepinguosalis(t)ega või üleandmises depositaarile.
- 18 PS kasutab ratifitseerimist üldmõistena toimingute suhtes, millega Riigikogu annab oma-poolse heakskiidu välislepingu jõustamisele Eesti poolt rahvusvahelise õiguse kohaselt. Seega ei too ratifitseerimine PSi tähenduses enesega tingimata kaasa ratifitseerimist rahvusvahelise õiguse mõistes.
- 19 Esiteks võib PS nõuda lepingu ratifitseerimist Riigikogus, kuigi ratifitseerimine kui rahvusvaheline akt ei ole võimalik või vajalik. Reeglina saab riik rahvusvahelis-õiguslikult ratifitseerida üksnes sellist lepingut, millele riigi esindaja on varasemalt alla kirjutanud.²² Leping võib aga lisaks võimaldada sellega ühinemist, mis ei nõua eelnevat allakirjutamist, kuid mille õiguslik tagajärg on võrdväärne ratifitseerimisega. Samuti võib leping lubada selle osaliseks saamist heakskiitmise kaudu, mis erineb ratifitseerimisest üksnes nimetuse poolest. Riigikogu on PSi mõttes ratifitseerinud hulgaliselt lepinguid, millega Eesti on seejärel ühinenud või mille Eesti on heaks kiitnud. Praktikast kajastub see ka Riigikogus vastu võetava õigusakti pealkirjas – vastavalt ratifitseerimise seadus, ühinemise seadus või heakskiitmise seadus – ning seaduse sätete sõnastuses.
- 20 Teiseks võivad riigid Viini konventsiooni art 11 kohaselt kokku leppida, et nõusolek lepingu siduvuse kohta väljendatakse mingil muul viisil. Näiteks reisiparvlaeva Estonia vrakki puudutav rahvusvaheline leping nägi ette lepingu jõustumise 30 päeva möödudes kuupäevast, mil lepingupooled on üksteisele kirjalikult teatanud, et lepingu jõustumiseks vajalikud põhiseaduslikud protseduurid on täidetud.²³ Riigikogu ratifitseeris lepingu²⁴ ning välisministeerium teavitas sellest teisi lepingu pooli, misjärel leping jõustus.²⁵ Lepingut rahvusvahelise õiguse mõttes ei ratifitseeritud. Selline välislepingu jõustamismenetlus on muutunud tavapäraseks.
- 21 Seega on ratifitseerimise mõistel riigi- ja rahvusvahelis-õiguslikult erinev tähendus: ratifitseerimine PSi mõttes on riigisisene eelmenetlus lepingu jõustamisele rahvusvahelise õiguse kohaselt.²⁶
- 22 Kõnealune terminoloogia võeti Eesti riigiõiguses kasutusele kehtiva PSiga. Varasemad PSid välislepingu Riigikogus menetlemise kohta ratifitseerimise mõistet ei kasutanud: 1920. a PS § 60 p 3 kohaselt valitsus „teeb Eesti Vabariigi nimel lepinguid võõraste riikidega ja esitab need Riigikogule kinnitamiseks“ ning 1933. a PS § 60 p 5 kohaselt riigivanem „sõlmib Eesti Vabariigi nimel lepinguid välisriikidega ja esitab need kinnitamiseks Riigikogule“. 1937. a PS § 101 lg 2 sätestas, et „[e]nne ratifitseerimist Vabariigi Presidendi poolt kuuluvad välislepingud Riigikogu kinnitamisele“. Põhiseaduse Assamblees toimunud arutelu käigus tõdeti, et Eesti riigiõiguses polnud vastavad mõisted

²² Vt lähemalt nt A. Aust. *Modern Treaty Law and Practice*, lk 95–98.

²³ Eesti Vabariigi, Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi vaheline kokkulepe reisiparvlaev „Estonia“ kohta, RT II 1995, 21, 114.

²⁴ Eesti Vabariigi, Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi vaheline reisiparvlaeva „Estonia“ käsitleva kokkuleppe ratifitseerimise seadus, RT II 1995, 21, 114.

²⁵ Teadaanne välislepingu jõustumise kohta, RT II 1996, 13.

²⁶ Vt põhjalikumalt R. Liivoja. Ratifitseerimise mõiste Eesti konstitutsiooniõiguses ja rahvusvahelises õiguses. – *Õiguskeel* 2006/2, lk 9–18.

selgelt välja kujunenud, mistõttu ei peetud tingimata vajalikuks järgida enne Teist maailmasõda kasutusel olnud terminoloogiat.²⁷

- 23 Varasemate PSide eelviidatud sätetest ilmneb ka selgelt, et välislepinguid sõlmib täitevõim. Riigikogu pädevuses oli välislepingu kinnitamine või sellele heakskiidu andmine. Kehtiva PS §-st 121 jääb aga mulje, et välislepinguid sõlmib Riigikogu. Sellist tõlgendust toetab ka § 87 p 4, mille kohaselt valitsus esitab välislepingud Riigikogule analoogiliselt seaduseelnõudega, ning § 78 p 6, mille kohaselt president kirjutab ratifitseerimiskirjadele alla analoogiliselt seaduste väljakuulutamisega. Teisisõnu viib PSi grammatiline tõlgendamine arusaamani, et välislepingute jõustamise raskuskese on Riigikogus; valitsusel on seejuures üksnes ettevalmistav roll ning presidendil on formaalne kontrolliõigus. Sellise lähenemisviisi kõige olulisemaks praktiliseks tagajärjeks oleks see, et välislepingu ratifitseerimine Riigikogus kohustab täitevõimu lepingut rahvusvahelisel tasandil jõustama.
- 24 Eeltoodud tõlgendus ei ole aga kooskõlas rahvusvahelise praktikaga, mille kohaselt sõlmib rahvusvahelisi lepinguid täitevõim. Samuti on kõnealune tõlgendus raskesti ühitatav valitsuse pädevusega välispoliitika elluviimisel ja välissuhtlemise korraldamisel (§ 87 lg-d 1 ja 7). Seega tuleb asuda seisukohale, et vaatamata PS § 65 p 4, § 78 p 6, § 87 p 4 ja § 121 sõnastusele sõlmib välislepingud Eesti nimel valitsus või president ning Riigikogul on seejuures heakskiitev roll. Selline tõlgendus tähendab, et Riigikogus välislepingu ratifitseerimine sisuliselt volitab valitsust ja presidenti astuma samme, mis tooksid kaasa lepingu siduvuse Eesti suhtes rahvusvahelisel tasandil. Samas tuleb mõnda, et kui valitsus peab vajalikuks Riigikogus ratifitseeritud välislepingut rahvusvaheliselt mitte jõustada, tuleks õigusselguse huvides Riigikogule esitada ratifitseerimisseaduse kehtetuks tunnistamise seaduse eelnõu.
- 25 Kokkuvõtlikult võib nentida, et varasemates PSides kasutatud välislepingu Riigikogus „kinnitamise“ mõiste oli rahvusvahelise õiguse vaatepunktist korrektsem ning vältis ebaselgusi PSi tõlgendamisel. Ka PSi juriidilise ekspertiisi komisjon pidas õigeaks asendada ratifitseerimine kinnitamisega.²⁸

B. Ratifitseerimise vorm

- 26 PS § 121 ei sätesta, millise õigusaktiga Riigikogu välislepingu ratifitseerib. PSi kohaldamise praktikas teeb Riigikogu seda seadusega.²⁹ Ka varasemate PSide kohane välislepingu kinnitamine toimus seadusega. Kuna välislepingu Riigikogus ratifitseerimine toob PS § 123 kohaselt kaasa välislepingu riigisisese kohaldamise ja välislepingu ülimuslikkuse seaduste suhtes, on ratifitseerimise seadusel õigustloova akti toime.
- 27 Kui välisleping puudutab küsimusi, mis on reguleeritud PS § 104 lg-s 2 mainitud konstitutsioonilise seadusega, mida saab vastu võtta ja muuta üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega, kohaldub ka vastava lepingu ratifitseerimise seadusele Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue. Vastasel juhul saaks Riigikogu poolthäälteenamusega ratifitseerida välislepingu, mis § 123 kohaselt prevaleeriks kvalifitseeritud häälteenamusega vastu võetud seaduse ees. Piirilepingute ratifitseerimise seaduse vastuvõtmine toimub PS § 122 kohaselt kahekolmandikulise häälteenamusega.

²⁷ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 142 (J. Adams).

²⁸ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. Tegevuse aruanne. Põhiseaduse 9. peatükk „Välissuhted ja välislepingud“, alajaotus 1.

²⁹ Erandlikult võttis Riigikogu 21.10.1992 vastu otsuse ühineda ÜRO vaimsete puuetega inimeste õiguste deklaratsiooniga ning tegi valitsusele ülesandeks vormistada ühinemisdokumendid ja korraldada nende üleandmine depositaarile, RT 1992, 45, 576. Kõnealuse otsuse teeb eriti iseäralikuks asjaolu, et deklaratsiooni näol on tegemist ÜRO Peaassamblee resolutsiooni, mitte aga rahvusvahelise lepinguga, mistõttu ei ole deklaratsiooniga ühinemine rahvusvahelis-õiguslikult võimalik.

- 28 Erinevalt teistest seaduseelnõudest menetletakse välislepingu ratifitseerimise seaduse eelnõud Riigikogus vastavalt RKKTS § 115 kahel lugemisel, kui juhtivkomisjon ei tee ettepanekut viia läbi kolmas lugemine. Seega ei tohi välislepingut käsitav seaduseelnõu sisaldada tavapärase seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise sätteid.³⁰
- 29 President kuulutab ratifitseerimise seaduse välja PS § 78 p 6 ja § 107 kohaselt tavapärase korras. Ratifitseerimise seaduse suhtes kehtib presidendi PS § 107 kohane õigus jätta seadus välja kuulutamata ja saata see Riigikogule uueks arutamiseks, ning seaduse muutmata kujul vastu võtmise korral õigus algatada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus.
- 30 Rahvusvahelise õiguse vaatepunktist võib välislepingu jõustamiseks vormistatavale lepingukirjale alla kirjutada kes tahes nn suurest kolmikust – riigipea, valitsusjuht või välisminister.³¹ PS § 78 p 6 kohaselt kirjutab aga ratifitseerimiskirjale alla president. Kui võrd PS kasutab ratifitseerimist üldmõistena Riigikogu poolt välislepingu heakskiitmisele, kirjutab president alla mis tahes Riigikogus ratifitseeritud välislepingu lepingukirjale olenemata sellest, kas rahvusvahelisel tasandil toimub lepingu ratifitseerimine, sellega ühinemine või selle heakskiitmine. Seda kinnitab ka VäSS § 21 lg 3 sõnastus.

C. Reservatsioonid ja deklaratsioonid

- 31 Riigikogu võib ratifitseerimisseaduses täitevvõimule ette kirjutada ka välislepingu osas tehtavad reservatsioonid või deklaratsioonid.
- 32 Viini konventsiooni art 2 lg 2 p 1 alapunkt d kohaselt on reservatsioon mis tahes sõnastuses ja mis tahes nimetusega ühepoolne avaldus, mille riik teeb lepingule allakirjutamisel, selle ratifitseerimisel, heakskiitmisel või sellega ühinemisel ja millega ta soovib välistada või muuta lepingu teatavate sätete õigusmõju nende kohaldamisel enda suhtes.
- 33 Deklaratsiooni mõistet Viini konventsioon ei kasuta ega ava. Praktikas on deklaratsioonid kahesugused.
- 34 Esiteks võib leping ise võimaldada või nõuda deklaratsiooni tegemist mingis küsimuses, mille osas leping jätab osalisriigile valikuvõimaluse ja kaalutusõiguse, kuid selle teostamisest on vajalik teisi lepingupooli formaalselt teavitada. Näiteks võib välisleping ette näha lepinguosalise võimaluse tunnustada lepingu alusel loodud kohtu- või muu organi pädevust enda suhtes. Eesti on deklaratsiooni tehes sellist võimalust kasutanud nt Rahvusvahelise Mereõiguse Kohtu puhul.³² Samuti võidakse deklaratsiooniga kindlaks määrata mingisuguse lepingu valdkonda kuuluva küsimuse eest vastutav riigiasutus või kindlaks määrata mingit küsimust puudutav protseduur. Näiteks tegi Eesti tingimisi karistatud või tingimisi enne tähtaega vangistusest vabastatud isikule käitumiskontrolli kohaldamise Euroopa konventsiooni art 29 lg 2 alusel deklaratsiooni, et Eestile tuleb esitada konventsiooni kohased taotlused ja lisadokumendid koos ingliskeelse tõlkega.³³
- 35 Teiseks mõõnab rahvusvaheline tavaõigus võimalust teha lepingu osas tõlgendav deklaratsioon. Tõlgendav deklaratsioon on mis tahes sõnastuses ja mis tahes nimetusega ühepoolne avaldus, mille riik teeb eesmärgiga täpsustada või selgitada lepingu või selle teatavate sätete tähendust või ulatust.³⁴ Näiteks on Eesti teinud deklaratsiooni, et mõistab

³⁰ Vt Välisministeerium. Välislepingute riigisisese menetlemise juhend.

³¹ Vt Viini konventsiooni art 7 lg 2 p a.

³² Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 1982. aasta 10. detsembri mereõiguse konventsiooni ja selle XI osa rakenduskokkuleppega ühinemise seadus, RT II 2005, 16, 48, § 1 lg 2 p 2.

³³ Tingimisi karistatud või tingimisi enne tähtaega vangistusest vabastatud isikule käitumiskontrolli kohaldamise Euroopa konventsiooni ratifitseerimise seadus, RT II 2005, 10, 25, § 2 lg 3.

³⁴ International Law Commission. Guide to Practice on Reservations to Treaties. – Yearbook of the International Law Commission 2011/II (2), lk 26–38, § 1.2.

Eesti, Läti ja Leedu parlamentaarse ja valitsustevahelise koostöö kokkuleppe art 5 lg 2 teist lauset selliselt, et Balti Ministrite Nõukogu kompetentsi piires vastuvõetud otsused on Balti riikide valitsustele siduvad.³⁵

- 36 Praktikas sisaldub reservatsiooni või deklaratsiooni sõnastus ratifitseerimise, ühinemise või heakskiitmise seaduse tekstis.³⁶ Riigikogus vastava rahvusvahelise lepingu heakskiitmist tuleb pidada tingimuslikuks – täitevvõim võib vastava lepingu Eesti suhtes jõustada üksnes vastava reservatsiooni või deklaratsiooniga.
- 37 Reservatsioon kehtib vastastikkuse põhimõttel: teise lepinguosalise poolt vaikimisi või sõnaselgelt aktsepteeritud reservatsioon muudab Eesti õigusi ja kohustusi selle lepinguosalise suhtes reservatsiooni kohaselt ning ka vastupidi. Siinjuures tuleb täiendavalt arvestada, et Viini konventsiooni art 19 ei luba sellise reservatsiooni tegemist, mis (a) on lepingu enesega keelatud, (b) ei ole lepinguga lubatud, kuid leping lubab teha üksnes teatavaid reservatsioone, või (c) on vastuolus lepingu mõtte ja eesmärgiga. Lubamatu reservatsioon on õigustühine.³⁷ Lubamatu reservatsiooni tegemise tagajärjeks on lepingu osaliseks mittedaamine (kui reservatsiooni tegija on seadnud reservatsiooni kehtivuse lepingus osalemise tingimuseks) või lepingu osaliseks saamine ilma reservatsiooni arvestamata.³⁸

IV. Lepingu jõustumine ja jõustumiseelne kohaldamine

- 38 Ratifitseerimiseaduse jõustumine on eelduseks lepingu rahvusvahelis-õiguslikule jõustumisele Eesti poolt. Samas ei pruugi välislepingu enda jõustumise ajal olla otsest seost ratifitseerimiseaduse jõustumise ajaga. Välisleping jõustub selles endas kindlaksmääratud ajal ja tingimustel. Vastava lepingusätte puudumisel jõustub leping Viini konventsiooni art 24 kohaselt siis, kui kõik läbirääkimistel osalenud riigid on väljendanud oma nõusolekut lepingu siduvuse kohta. Välislepingu Riigikogus ratifitseerimisest võib selle jõustumiseni kuluda aastaid või aastakümneid ning leping ei pruugi kunagi jõustuda.
- 39 Rahvusvahelise lepingu allkirjastamisest tulenevad riigile teatavad kohustused vaatamata sellele, kas riik väljendab hiljem nõusolekut lepingu siduvuse kohta ning kas see jõustub. Nimelt on Viini konventsiooni art 18 kohaselt lepingule alla kirjutanud riigil kohustus hoiduda lepingu mõtte ja eesmärgiga vastuolus olevatest toimingutest.³⁹ Eeskätt tähendab see kohustust mitte käituda viisil, mis muudaks hiljem lepingu mõtetuks või selle täitmise võimatuks.⁴⁰ Sellest kohustusest saab riik vabaneda, väljendades selgelt oma kavatsust mitte saada selle lepingu osaliseks. Praktikast tähendab see vastava noodi edastamist teiste(l)e lepinguosalis(t)ele või depositaarile.
- 40 Viini konventsiooni art 25 näeb ette võimaluse, et lepinguosalsed otsustavad lepingut pärast selle heakskiitmist ja enne selle jõustumist ajutiselt kohaldada. VäSS § 23 lg 2 kohaselt saab valitsus välislepingut ajutiselt kohaldada vaid siis, kui välisleping ei piira

³⁵ Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi kokkuleppe „Parlamentaarsetest ja valitsustevahelisest koostööst“ ratifitseerimise seadus, RT II 1994, 29, 128, § 2.

³⁶ Vt nt viited 26, 27 ja 29.

³⁷ International Law Commission. Guide to Practice on Reservations to Treaties. – Yearbook of the International Law Commission 2011/II (2), lk 26–38, p 4.5.3.1.

³⁸ Samas, p 4.5.3.2.

³⁹ Vt lähemalt nt J. Klabbers. How to Defeat a Treaty's Object and Purpose Pending Entry Into Force: Toward Manifest Intent. – Vanderbilt Journal of Transnational Law 2001/34 (2), lk 283–331.

⁴⁰ Vt United Nations Conference on the Law of Treaties. First session: Vienna, 26 March–24 May 1968. Official Records. UN Doc A/CONF.39/11 (1969), lk 104, lõik 26 (Sir Humphrey Waldock, ekspert-konsultant); A. Aust. Modern Treaty Law and Practice, lk 108–109.

isiku põhiõigusi ega -vabadusi ning kui välislepingu ajutine kohaldamine on ette nähtud välislepingus või valitsuse õigusaktis. Kui võrd vastava otsuse teeb valitsus, ei saa välislepingut ajutiselt kohaldada vastuolus seadusega.

V. Denonsseerimine

- 41 Sarnaselt ratifitseerimisega ei ava PS denonsseerimise mõistet. Ka Viini konventsioon ei defineeri denonsseerimist, kuigi konventsioon seda mõistet kasutab (vt art 42–44, 56, 70). Denonsseerimine tähendab ühepoolset rahvusvahelist akti, millega rahvusvahelise lepingu osaline lõpetab oma osalemise lepingus.⁴¹ Rahvusvahelises õiguses omab sama tähendust termin „lepingust taganemine“ (ingl *withdrawal*, pr *retrait*), mis on ka laiemalt kasutusel, sest mõiste „denonsseerimine“ seondub rahvusvahelises praktikas tihedamalt kahepoolsete lepingutega, mille puhul lepingust taganemine ühtlasi lõpetab lepingu.
- 42 Analoogiliselt ratifitseerimisega omab denonsseerimise mõiste seega riigiõiguslikult ja rahvusvahelis-õiguslikult erinevat tähendust. PSi mõttes on denonsseerimine toiming, millega seadusandja annab oma nõusoleku lepingust taganeda. Rahvusvahelise õiguse mõttes on see aga vastava lepingukirja vormistamine ning teis(t)ele lepinguosalis(t)ele või depositaarile üleandmine.
- 43 Viini konventsiooni art 56 lg 2 kohaselt teavitab riik lepingust taganemisel teisi lepinguosalisi vähemalt kaksteist kuud ette (kui lepingus endas ei ole teisiti kokku lepitud). Lepingus siduvus Eesti suhtes lõpeb denonsseerimise puhul lepingus endas kindlaksmääratud või teiste osalistega kokku lepitud ajal, mis ei ole jällegi otseses seoses denonsseerimiseseaduse jõustumise ajaga. Varajane PSi kohaldamise praktika tekitas selles osas mõningase segaduse. Üks 1999. a vastu võetud denonsseerimiseseadus jõustus selle enda sätete kohaselt „ühe aasta möödumisel denonsseerimise teate saabumisest Belgia valitsusele“ (depositaarile).⁴² Seega korraldas täitevvõim asjassepuutuva konventsiooni denonsseerimise mittejõustunud seaduse alusel.⁴³ Ühes teises, 2004. a vastu võetud denonsseerimiseseaduses korrati asjassepuutuva välislepingu teksti korrektset, sedastades, et „denonsseerimine jõustub Eesti Vabariigi suhtes depositaarile denonsseerimiskirja laekumise aastale järgneva aasta 31. detsembril vastavalt konventsiooni artiklile 19“.⁴⁴ Hilisemates denonsseerimiseseadustes on õigesti loobutud denonsseerimise aja määramisest ning vastavad seadused on jõustunud kas Riigi Teatajas avaldamise päevale järgneval päeval⁴⁵ või üldkorras⁴⁶. Välislepingu lõppemisest Eesti suhtes teavitab välisministeerium avalikkust vastava teadaande avaldamisega Riigi Teatajas.⁴⁷

⁴¹ Vt nt A. Aust. *Treaties, Termination*, lõik 1.

⁴² Eesõigustatud merevõlgade ja merehüpotekide kohta käivate määruste ühtlustamise rahvusvahelise konventsiooni denonsseerimise seadus, RT II 1999, 23, 129, § 2.

⁴³ Seadus võeti vastu 20.10.1999 ning denonsseerimine jõustus Eesti Vabariigi suhtes 10.01.2001. Vt Välisministeeriumi teadaanne, RT II 2000, 26.

⁴⁴ Konventsiooni kalapüügist ja elusressursside säilitamisest Läänemeres ja Beltides (Taani väinades) denonsseerimise seadus, RT II 2004, 34, 125.

⁴⁵ Vt nt Kirde-Atlandi tulevase mitmepoolse kalanduskoostöö konventsiooni denonsseerimise seadus, RT II 2005, 17, 52.

⁴⁶ Vt nt Jalgpallivõistluste ja teiste spordiürituste pealtvaatajate vägivalda ning muid korrarikkumisi käsitleva Euroopa konventsiooni denonsseerimise seadus, RT II, 28.06.2019, 1.

⁴⁷ Vt nt Välisministeeriumi teadaanne, RT II, 18.09.2019, 1.

VI. Ratifitseerimisele ja denonsseerimisele kuuluvate lepingute liigid

- 44 Nagu eespool mainitud, kujutab PS § 121 endast konstitutsiooniõiguslikku muutust: eeldus, et välisleping vajab alati seadusandja heakskiitu, on asendunud eeldusega, et sellist heakskiitu ei ole tarvis, välja arvatud loetletud juhtudel. Kõnealune uuendus kajastab muutunud rahvusvahelist õigust. 20. sajandi alguses oli rahvusvaheline õigus positsioonil, et rahvusvahelised lepingud tuli ratifitseerida, kui just leping ise ei sätestanud, et allkirjastamine on lepingu jõustamiseks piisav toiming. PSi koostamise ajaks oli rahvusvaheline õigus liberaliseerunud. Rahvusvahelise lepingu sõlmimiseks on üldiselt piisav selle allkirjastamine, välja arvatud siis, kui leping näeb ette täiendavaid jõustamistoiminguid.⁴⁸ Viini konventsioon sisaldab loetelu meetoditest, millega riik võib väljendada oma nõusolekut olla lepinguga seotud ning ratifitseerimine on vaid üks nendest. Seega ei saa Viini konventsiooni jõustumise järgselt enam eeldada, et lepingute rahvusvahelisõiguslik ratifitseerimine on alati vajalik.
- 45 PS § 121 sisaldab loetelu lepingu liikidest, mille puhul on nõutav ratifitseerimine Riigikogus. Mõni leping võib kuuluda ratifitseerimisele mitme PS § 121 punkti kohaselt. Muud lepingud võib Eesti suhtes jõustada ilma Riigikogu osaluseta. Seda teeb valitsus vastavalt VäSS § 8 lg 1 p-le 7 ning vastavale lepingukirjale kirjutab VäSS § 8 lg 4 kohaselt alla peaminister või valdkonna eest vastutav minister (välisminister). Samas ei välista PS § 121 muude rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimist Riigikogus. Valitsus võib esitada Riigikogule ratifitseerimiseks ka lepinguid, mida ei ole sättes mainitud, pidades näiteks silmas lepingu poliitilist tähtsust ja vajadusest täiendavalt legitimeerida selle osalisriigiks saamist. Selline menetlus muutub aga problemaatiliseks siis, kui lepingu ratifitseerimine Riigikogus ei saa piisavat heakskiitu. PS ei välista sellisel juhul välislepingu jõustamist ilma Riigikogu osaluseta, mis aga oluliselt delegitimeeriks lepingut. Riigikogu saaks sellisel juhul vastu võtta valitsuse jõustatud välislepinguga vastuolus oleva seaduse, mis võib muuta lepingu järgimise võimatuks ning seeläbi viia vajaduseni lepingust taganeda.

A. Riigipiire muutvad välislepingud

- 46 PS § 121 p-s 1 mainitud riigipiire muutvate välislepingute ratifitseerimine kujutab endast erijuhtu, mida reguleerib täpsemalt PS § 122, ning seda käsitletakse lähemalt mainitud sätte kommentaarides.

B. Seadusandlike toiminguid eeldavad välislepingud

- 47 Rahvusvahelised lepingud eeldavad tihti riigisiseseid rakendusmeetmeid. Selliste meetmete võtmine ei toimu tingimata seaduse tasandil, vaid võib seisneda ka näiteks valitsuse määruse vastuvõtmises. Kui leping eeldab aga „seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist“, tuleb see PS § 121 p 2 kohaselt Riigikogus ratifitseerida. Seaduse tühistamise all peetakse seejuures ilmselgelt silmas seaduse kehtetuks tunnistamist. Ka VäSS § 20 p 2 sedastab, et Riigikogus kuulub ratifitseerimisele välisleping, mille „rakendamiseks on tarvis võtta vastu, muuta või kehtetuks tunnistada Eesti Vabariigi seadusi“.
- 48 Seaduste vastuvõtmine või muutmine võib olla vajalik juhul, kui välisleping ei ole otsekohaldav, st see ei ole piisavalt täpselt ja üksikasjalikult sõnastatud, et see saaks reguleerida riigisiseseid õigussuhteid. Otsekohalduvate välislepingute ratifitseerimine võib seevastu

⁴⁸ Vt H. Blix. The Requirement of Ratification. – British Year Book of International Law 1953/30, lk 352–379.

tuleneda seaduse reservatsioonist, mille kohaselt teatavad olulised riigielu küsimused tuleb reguleerida seadusega (vt nt PS sätteid, mis puudutavad põhiõiguste ja -vabaduste piiramist); seaduse reservatsiooni nõue on võimalik täita ratifitseerimisseaduse vastuvõtmisega.

C. Välislepingud rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega ühinemiseks

- 49 PS § 121 p 3 kohaselt kuuluvad Riigikogus ratifitseerimisele lepingud, mille kohaselt Eesti „ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega“. Rahvusvahelise organisatsiooni mõiste on avatud § 120 kommentaarides. PS § 121 p 3 puhul tõusetub aga küsimus, mida peetakse silmas „liitude“ all. Põhiseaduse Assamblee materjalid sellele küsimusele ühest vastust ei anna. Assamblee töö käigus arutati korduvalt Eesti võimalikku kuulumist „sõjalistesse liitudesse“ (mõnel korral ka „poliitilistesse, majanduslikesse ja sõjalistesse liitudesse“), kuid organisatsioone ja liite teineteisest selgelt ei eristatud. Mõned autorid on leidnud, et PSi viide liitudele hõlmab riikide liite, sh konföderatsioone ja föderatsioone.⁴⁹ PSi juriidilise ekspertiisi komisjon asus seisukohale, et liitudeks PSi tähenduses võivad olla ka poliitilise iseloomuga riikidevahelised ühendused, mis mõne kriteeriumi tõttu ei vasta rahvusvahelise organisatsiooni mõistele.⁵⁰
- 50 Välislepingud, mis otsesõnu sätestavad Eesti ühinemise rahvusvahelise organisatsiooniga, on praktikas ebatavalised. Kõige olulisema näitena tuleb siin mainida mitmepoolset lepingut, mille alusel Eesti ja üheksa muud riiki ühinesid ELiga.⁵¹ Kõnealune leping kuulus ilmselgelt ratifitseerimisele PS § 121 p 2, kuid ühtlasi ka p-de 3, 4 ja 5 alusel. Pisut erinev oli olukord Eesti, Läti ja Leedu ühinemisel Põhjamaade Investeeringuspangaga, mille algne viiepoolne asutamisleping asendati ühinemise võimaldamiseks kaheksa-poolsega.⁵² Ka siin ei ole kahtlust, et leping kuulus ratifitseerimisele PS § 121 p 2 ning teiste punktide alusel.
- 51 Tavapärasem on olukord, kus Eesti ühinemiseks rahvusvahelise organisatsiooniga ei sõlmita erilist välislepingut. Rahvusvahelise organisatsiooni liikmeksriigiks astumisega kaasneb vastava organisatsiooni asutamislepingu osalisriigiks saamine. PS § 121 mõtet silmas pidades kuuluvad ka sellised, rahvusvahelise organisatsiooni asutamisdokumendi funktsiooni täitvad lepingud ratifitseerimisele. Nii on Riigikogu ratifitseerinud näiteks Põhja-Atlandi lepingu⁵³ ja Rahvusvahelist Satelliitsideorganisatsiooni INTELSAT käsitleva kokkuleppe.⁵⁴

⁴⁹ L. Mälksoo jt. – PSKV5, PS § 121 komm. 13.

⁵⁰ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. Tegevuse aruanne. Põhiseaduse 9. peatükk „Välissuhted ja välislepingud“, alajaotus 4.2.

⁵¹ Vt lepingu Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga ratifitseerimise seadus, RT II 2004, 3, 8.

⁵² Vt Eesti, Islandi, Leedu, Läti, Norra, Rootsi, Soome ja Taani vahelise Põhjamaade Investeeringuspanka käsitleva lepingu ning Eesti Vabariigi ja Põhjamaade Investeeringuspanka makselepingu ratifitseerimise seadus, RT II 2004, 36, 131.

⁵³ Põhja-Atlandi lepinguga ühinemise seadus, RT II 2004, 5, 14.

⁵⁴ Rahvusvahelist Satelliitsideorganisatsiooni käsitleva kokkuleppega ühinemise seadus, RT II 2006, 29, 77.

- 52 PS § 121 p 2 mõtet silmas pidades tuleb ratifitseerida nii välislepingud, millega Eesti ühineb juba tegutseva rahvusvahelise organisatsiooniga, kui lepingud, millega Eesti osaleb uue rahvusvahelise organisatsiooni asutamisel.⁵⁵

D. Sõjalisi või varalisi kohustusi kaasa toovad välislepingud

- 53 PS § 121 p 4 kohaselt tuleb Riigikogus ratifitseerida lepingud, millega Eesti võtab endale sõjalisi kohustusi. Nii on Riigikogu ratifitseerinud NATO asutamisdokumendi, Põhja-Atlandi lepingu, kuivõrd selle art 5 kohaselt on igal lepinguosalisel kohustus abistada mistahes teist lepinguosalist relvastatud rünnaku korral kõikide vajalike abinõudega, sealhulgas relvajõududega.⁵⁶
- 54 Põhja-Atlandi lepingu näol on seega tegemist Riigikogu ratifitseeritud kollektiivse enesekaitse põhimõtet sätestava välislepinguga RiKS § 33 lg 1 p 1 tähenduses, mistõttu lepingu alusel toimival kollektiivse enesekaitse operatsioonil kaitseväge kasutamiseks ei pea Riigikogu andma eraldi nõusolekut. Kaitseväge kasutamise muul sõjalisel operatsioonil, nt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja VI või VII peatüki alusel korraldataval operatsioonil, otsustab Riigikogu igal üksikul juhul eraldi otsusega RiKS § 34 kohaselt.
- 55 PS § 65 p 10 kohaselt Riigikogu „otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise“. Mainitud säte kohaldub olenemata sellest, kelle ees ja mis vormis varalisi kohustusi võetakse. PS § 121 p 4 kohaselt tuleb Riigikogus ratifitseerida lepingud, millega Eesti võtab endale varalisi kohustusi. Kuivõrd PS § 121 puudutab üksnes välislepinguid, kuuluvad ratifitseerimisele vaid teiste rahvusvahelise õiguse subjektide ees varalisi kohustusi võtvad lepingud. Seega näiteks laenulepingud, mis on allutatud mõne teise riigi riigisisesele õigusele, ei kuulu ratifitseerimisele, ning nende üle saab seadusandja järelevalvet teostada PS § 65 p 10 kaudu.
- 56 Pea kõikide välislepingute täitmise kaasnivad teatavad kulud või jäävad saamata mingid tulud, mistõttu võiks väita, et iga välislepinguga võtab Eesti endale varalisi kohustusi. PS § 121 p 4 sellise tõlgenduse kohaselt kuuluks Riigikogus ratifitseerimisele ebamõistlikult suur hulk välislepinguid ning kõnealune kaotaks oma mõtte – määrata kindlaks sedavõrd olulised välislepingud, mille puhul seadusandja osalemine on otsustav. Seega tuleks PS § 121 p 4 reguleerimisalasse kuuluvaks lugeda üksnes sellised välislepingud, millega Eesti võtab endale olulisi või tavapärasest suuremaid varalisi kohustusi. Nii täpsustab VäSS § 20 p 5, et välisleping tuleb Riigikogus ratifitseerida, kui Eesti võtab endale sellega avalik-õiguslikes suhetes varalisi kohustusi, mille täitmiseks ei ole riigieelarves raha ette nähtud või mis ületavad riigieelarves kehtestatud varalise kohustuse piirmäärasid, mille ulatuses on välislepingu volitatud sõlmima valitsus. Kõnealune piirmäär kehtestatakse iga-aastase riigieelarve seadusega. 2021. a riigieelarve seaduses oli piirmääraks kolm protsenti eelarveaastaks ettenähtud kuludest riigiasutusele, kelle algatusel selline välisleping sõlmitakse.⁵⁷

⁵⁵ Rahvusvahelise organisatsiooni asutamise osas vt nt Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi ratifitseerimise seadus, RT II 2002, 2, 5.

⁵⁶ Vt Põhja-Atlandi lepinguga ühinemise seadus, RT II 2004, 5, 14.

⁵⁷ 2021. aasta riigieelarve seadus, RT I, 03.12.2021, 23, § 2 lg 10.

E. Ratifitseerimist ette nägevad välislepingud

- 57 Punkti 5 kohaselt ratifitseerib Riigikogu välislepingu, milles ratifitseerimine on ette nähtud. Kõnealune punkt seob seega rahvusvahelis-õigusliku ratifitseerimise nõude konstitutsiooniõiguslikuga. Nii ratifitseeris Riigikogu Euroopa Nõukogu statuudi⁵⁸, kui-võrd selle art 42 lg a sätestab üheselt, et „[k]äesolev statuut ratifitseeritakse“.
- 58 Kaasaegses rahvusvaheliste lepingute praktikas on aga muutunud tavapäraseks, et leping ei nõua konkreetselt ratifitseerimist, vaid näeb seda ette üksnes ühe moodusena lepingu osaliseks saamisel. Näiteks relvakaubanduslepingu⁵⁹ art 21 lg 2 kohaselt lepingule alla kirjutanud riik kas ratifitseerib lepingu või kiidab selle heaks. Sellise sõnastuse eesmärk on võimaldada riikidel saada lepingu osaliseks ilma seda rahvusvahelise õiguse mõttes ratifitseerimata, kuivõrd selline nõue võib endaga kaasa tuua riigisisese parlamentaarse ratifitseerimisprotsessi. Ka Eestis loob välislepingu selline sõnastus võimaluse lepingut PS § 121 tähenduses mitte ratifitseerida, kui ratifitseerimise nõue ei tulene mõnest muust PS § 121 punktist. Nii toimiski Eesti relvakaubanduslepinguga, mis kiideti heaks valitsuse korraldusega.⁶⁰
- 59 Punkti 5 kohaselt denonsseerib Riigikogu välislepingud, mille puhul on ette nähtud nende ratifitseerimine; see, kas leping ise näeb ette lepinguliste kohustuste lõppemiseks denonsseerimise või mõne muu mehhanismi, ei oma tähendust.

⁵⁸ Euroopa Nõukogu statuudi ratifitseerimise seadus, RT II 1993, 17, 29.

⁵⁹ RT II, 18.01.2017, 1

⁶⁰ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni relvakaubanduslepingu eelnõu heakskiitmine, Vabariigi Valitsuse 30.05.2013 korraldus nr 252, RT II, 31.05.2013, 1.