

Välissuhtlemisseaduse seletuskiri

1. Sissejuhatus

Välissuhtlemisseaduses käsitletakse Eesti Vabariigi välissuhtlemise üldist korda ning välislepingute sõlmimise, avaldamise, lõpetamise, muutmise ja täitmise riigisisest menetlust.

Seaduse ja seletuskirja koostasid Välisministeeriumi juriidilise osakonna töötajad Perit Soininen, Jaan Salulaid, Artur Kink, Martin Roger, Kerli Veski, Eve Põtter, Kirke Kraav, Triin Parts ja Peter Pedak.

Keeletoimetajad on Riina Martinson ja Külli Marga.

Seadus võeti vastu Riigikogus 15. juunil 2006. Vabariigi President kuulutas selle välja 29. juunil 2006 ja seadus jõustub 1. jaanuaril 2007.

2. Seaduse eesmärk

Uue välissuhtlemisseadusega (edaspidi *uus seadus*) soovitakse täpsustada välislepingute sõlmimise ja muid Eesti Vabariigi välissuhtlemise küsimusi ning lahendada praktikas esile kerkinud, kuid seadusega reguleerimata probleeme.

Eelmise välissuhtlemisseadusega (edaspidi *eelmine seadus*) võrreldes on täpsustatud välissuhtlemisasutuste pädevust ning põhjalikult ümber töötatud seaduse välislepingute osa.

Senisest põhjalikumalt käsitletakse välislepingute ettevalmistamise ja sõlmimise menetlust, lisatud on sätted välislepingute muutmise, lõpetamise ja peatamise kohta. Uuest seadusest on välja jäetud sätted erakorralise ja täievolilise suursaadiku nimetamise ja tagasikutsumise ning asjuri kohta, kuna seda valdkonda reguleeritakse välisteenistuse seadusega. Uus välisteenistuse seadus võeti Riigikogus vastu 10. mail 2006.

3. Seaduse sisu ja võrdlev analüüs

Uue seaduse eelnõu koostamisel võeti aluseks 1993. aastal kehtima hakanud välissuhtlemisseadus. Uue seaduse väljatöötamise tingis eelkõige asjaolu, et välislepingute ettevalmistamise käigus oli esile kerkinud mitmeid probleeme, mille lahendamiseks ei andnud eelmine seadus ammendavaid juhiseid. Teisalt on Eesti Vabariigis enam kui kümne aasta jooksul välja kujunenud praktika, mida on otstarbekas seadustada. Uude seadusesse on tehtud ka redaktsioonilisi ja normitehnilisi muudatusi.

Eelnõu ettevalmistamisel on lähtutud põhiseadusest ning lepingute sõlmimist, muutmist ja lõpetamist reguleerivatest rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetest ja normidest, eelkõige rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioonist (edaspidi

Viini konventsioon), millega Eesti Vabariik ühines 1991. aastal. Nagu eespool nimetatud, on arvestatud ka välislepingute ettevalmistamisel Eesti Vabariigis välja kujunenud praktikat.

Eelnõu ülesehitus on järgmine:

1. peatükk. Üldsätted

- § 1. Seaduse reguleerimisala
- § 2. Välissuhtlemise alused
- § 3. Põhimõisted

2. peatükk. Välissuhtlemisasutused ja nende pädevus

1. jagu. Välissuhtlemisasutused

- § 4. Välissuhtlemisasutused
- § 5. Eesti Vabariigi välisesindus

2. jagu. Välissuhtlemisasutuste pädevus

- § 6. Riigikogu pädevus
- § 7. Vabariigi Presidendi pädevus
- § 8. Vabariigi Valitsuse pädevus
- § 9. Välisministeeriumi pädevus
- § 10. Riigiasutuste ja omaavalitsusüksuste pädevus
- § 11. Välisesinduse pädevus

3. peatükk. Välisleping

1. jagu. Välislepingu sõlmimine ja jõustamine

- § 12. Välislepingu sõlmimise algatamine
- § 13. Välislepingu sõlmimise ettevalmistamine
- § 14. Välislepingu materjalide esitamine Välisministeeriumile
- § 15. Välisministeeriumi pädevus välislepingu materjalide läbivaatamisel
- § 16. Välislepingu heakskiitmine Vabariigi Valitsuses
- § 17. Välislepingu allakirjutamise volitused
- § 18. Välislepingu teksti vastuvõtmise volitused
- § 19. Välislepingu sõlmimine
- § 20. Välislepingu ratifitseerimine
- § 21. Välislepingu jõustamine
- § 22. Reservatsioonide ja deklaratsioonide tegemine, muutmine ja tagasivõtmine

2. jagu. Välislepingu täitmine

- § 23. Välislepingu täitmise tagamine
- § 24. Välislepingu ja riigisisese õigusakti vastuolu

3. jagu. Välislepingu muutmine ja lõppemine

- § 25. Välislepingu muutmine
- § 26. Välislepingu lõppemine
- § 27. Välislepingu denonsseerimine, lõpetamine või sellest taganemine

4. jagu. Välislepingu hoidmine ja avaldamine

- § 28. Välislepingu hoidmine ja avaldamine

4. peatükk. Ametkondlik välisleping

- § 29. Ametkondliku välislepingu sõlmimine
- § 30. Ametkondliku välislepingu avaldamine
- § 31. Ametkondlikust välislepingust teatamine
- § 32. Ametkondliku välislepingu muutmine, peatamine ja lõpetamine

5. peatükk. Rakendussätted

- § 33. Välisteenistuse seaduse muutmine
- § 34. Riigi Teataja seaduse muutmine
- § 35. Seaduse kehtetuks tunnistamine
- § 36. Seaduse jõustumine

Järgnevalt esitatakse seaduse ülevaade peatükkide ja jagude kaupa, keskendudes peamiselt muudatustele, võrreldes eelmise seadusega.

1. peatükk

Üldsätted

§ 1. Seaduse reguleerimisala

- (1) Välissuhtlemisseadusega reguleeritakse Eesti Vabariigi välissuhtlemist, Eesti Vabariigi välissuhtlemisasutuste (edaspidi *välissuhtlemisasutused*) pädevust ja välislepingute riigisisest menetlust.
- (2) Käesoleva seadusega ei reguleerita Eesti Vabariigi suhtlemist Euroopa Liiduga, välja arvatud juhul, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti.
- (3) Käesolevat seadust ei kohaldata riigieelarveliste laenude välislepingutele. Riigieelarveliste laenude välislepingud algatatakse, sõlmitakse ja nende täitmine korraldatakse riigieelarve seaduse kohaselt.

Paragrahvi 1 lõikes 1 sätestatakse seaduse reguleerimisalaks Eesti Vabariigi välissuhtlemise korraldus, välissuhtlemisasutuste pädevus ja välislepingute riigisisene menetlus.

Lõige 2 ütleb sõnaselgelt, et välissuhtlemisseadus ei reguleeri Eesti Vabariigi suhtlemist Euroopa Liiduga. Erandiks on vaid need sätted, mis seaduses selle kohta kirjas on (§ 8 lg 4 ja 5, § 9 lg 5 p 3, § 10 lg 2, § 28 lg 3). Põhjuseks on, et Euroopa Liiduga suhtlemist ei käsitata enam kui välissuhtlemist ning see regulatsioon peab tulenema teistest õigusaktidest (näiteks ministeeriumide pädevus Vabariigi Valitsuse seadusest ja selle alusel antud õigusaktidest).

Lõige 3 täpsustab, et riigieelarveliste laenude võtmise välislepingud algatatakse, sõlmitakse ja nende täitmine korraldatakse riigieelarve seaduse kohaselt, sest nende lepingute algatamine, ettevalmistamine, sõlmimine ning nende täitmine kuulub Rahandusministeeriumi pädevusse. Seega ei laiene neile välissuhtlemisseaduse regulatsioon.

§ 2. Välissuhtlemise alused

Välissuhtlemisel juhendatakse:

- 1) käesolevast seadusest ja teistest Eesti Vabariigi õigusaktidest;
- 2) rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetest ning rahvusvahelisest tavast ja praktikast;
- 3) Eesti Vabariigi rahvusvahelistest kohustustest.

Uues seaduses on muudetud §-de 2 ja 3 järjekorda.

Paragrahvi 2 sõnastus on peaaegu identne eelmise seaduse § 3 lõike 1 sõnastusega, väike redaktsiooniline täpsustus on tehtud punktis 2. Punkti 2 kohaselt juhindutakse välissuhtlemisel rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetest ning rahvusvahelisest tavast ja praktikast. Üldtunnustatud põhimõtete all on mõeldud rahvusvahelise õiguse printsiipe ning rahvusvahelise tava ja praktika all rahvusvahelist tavaõigust Rahvusvahelise Kohtu statuudi artikli 38 mõttes. Loomulikult juhindutakse välissuhtlemisel ka Eesti Vabariigi välislepingutest – sellele viitab paragrahvi punkt 3. Eelmise seaduse § 3 lõikega 2 (“välissuhtlemisorganid informeerivad oma välissuhtlemisalasest tegevusest Välisministeeriumi”), analoogiline norm on uue seaduse § 4 lõige 2.

§ 3. Põhimõisted

Käesoleva seaduse tähenduses on:

- 1) *välissuhtlemine* – pädevate välissuhtlemisasutuste suhtlemine välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega;
- 2) *välisleping* – Eesti Vabariigi ja välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni kahe- või mitmepoolne ühest või mitmest dokumendist koosnev kirjalik kokkulepe, mida reguleeritakse rahvusvahelise õigusega;
- 3) *ametkondlik välisleping* – Eesti Vabariigi riigiasutuse või omavalitsusüksuse ja välisriigi asutuse või rahvusvahelise organisatsiooni kirjalik kokkulepe, mis on sõlmitud vastavalt nende pädevusele ja mida reguleeritakse rahvusvahelise õigusega.

Paragrahvis 3 on täpsustatud välislepingu mõistet. Punktis 2 on välisleping määratletud kui Eesti Vabariigi ja välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni kahe- või mitmepoolne ühest või mitmest dokumendist koosnev kirjalik kokkulepe, mida reguleeritakse rahvusvahelise õigusega. Määratlus on sarnane eelmise seaduse välislepingu definitsiooniga, kuid rõhutatud on seda, et välislepinguna käsitatakse nii kahe- kui ka mitmepoolseid kokkuleppeid. Välislepingu mõiste hõlmab ka Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide lepinguid kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega, st lepinguid, mille üheks pooleks on kas üks või kõik Euroopa ühendused ning liikmesriigid ja teiseks pooleks kolmas riik või rahvusvaheline organisatsioon. Samuti hõlmab välislepingu mõiste Euroopa Liidu liikmesriikide vahelisi lepinguid, millele kohaldatakse samuti välissuhtlemisseadust. Siia alla ei kuulu aga välislepingud, mille üheks pooleks on Euroopa ühendused ja teiseks pooleks kolmas riik või rahvusvaheline organisatsioon, ehk Euroopa ühenduste ainupädevuses olevad lepingud. Nendest tuleb lähemalt juttu § 10 juures.

Kasutusele on võetud uus mõiste *ametkondlik välisleping*. Punkti 3 kohaselt on ametkondlik välisleping rahvusvahelise õigusega reguleeritav kirjalik kokkulepe, mille sõlmib riigiasutus või omavalitsusüksus. Riigiasutuse mõiste hõlmab valitsusasutusi, valitsusasutuste hallatavaid riigiasutusi ning selliseid riigiasutusi nagu näiteks Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikogu Kantselei, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantselei ja Riigikohus. Omavalitsusüksuste all on mõeldud kohaliku omavalitsuse üksusi, omavalitsusüksuste organeid (st valitsus ja volikogu) ja omavalitsusüksuste ametiasutusi. Ametkondlik välisleping erineb punktis 2 määratletud välislepingust selle poolest, et see sõlmitakse asutuse nimel. Välisleping sõlmitakse aga Eesti Vabariigi või Vabariigi Valitsuse nimel. Ametkondlikke välislepinguid võivad riigiasutused ja omavalitsusüksused sõlmida ainult oma valitsemisala ja pädevuse piires.

Ametkondliku välislepingu definitsioon on seotud ka uue seaduse §-ga 29, milles määratakse kindlaks, et riigiasutused ja omavalitsusüksused võivad oma pädevuse piires sõlmida ametkondlikke välislepinguid. Ametkondlikud välislepingud on näiteks ministeeriumide koostöölepingud, aga ka lepingud, mida asutused sõlmivad oma pädevusse kuuluvates küsimustes välismaiste samalaadsete asutustega. Ametkondlikke välislepinguid käsitletakse lähemalt uue seaduse 4. peatükis.

2. peatükk

VÄLISSUHTLEMISASUTUSED JA NENDE PÄDEVUS

§ 4. Välissuhtlemisasutused

Välissuhtlemist teostavad:

- 1) Riigikogu;
- 2) Vabariigi President;
- 3) Vabariigi Valitsus;
- 4) Välisministeerium;
- 5) teised riigiasutused ja omavalitsusüksused vastavalt oma pädevusele.

(2) Välissuhtlemisasutused teavitavad Välisministeeriumi oma välissuhtlemisalasest tegevusest.

Võrreldes eelmise seaduse paragrahviga 4 on uuest seadusest välja jäetud lõige 2, millega sätestati, et Välisministeeriumi struktuuri kuuluvad Eesti Vabariigi diplomaatilised esindused, konsulaarasutused ja eriülesannetega missioonid, kuna see kordab Vabariigi Valitsuse seaduse § 46 lõiget 4¹.

Samuti on eelmise seadusega võrreldes muudetud uues seaduses punkti 5 sõnastust. Kui eelmine seadus nimetab välissuhtlemise teostajatena peale Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja Välisministeeriumi ka muid ministeeriume või valitsusasutusi, siis uues seaduses on sätestatud laiemalt, et välissuhtlemisasutusteks on ka teised riigiasutused ja omavalitsusüksused vastavalt oma pädevusele. Sellest tulenevalt on uue seaduse kohaselt välissuhtlemise teostamise õigus ka õiguskantsleril, Riigikontrollil, kohtutel, kaitsejõududel, Kaitsejõudude Peastaabil, Kaitseliidu Peastaabil ning omavalitsusüksustel. Omavalitsusüksuste all on mõeldud kohaliku omavalitsuse üksusi, omavalitsusüksuste organeid (st valitsus ja volikogu) ja omavalitsusüksuste ametiasutusi. Oma pädevuse piires teostavad nad ka praegu välissuhtlemist, seega ei ole otstarbekas piirata välissuhtlemisasutuste ringi vaid ministeeriumide ja muude valitsusasutustega.

§ 5. Eesti Vabariigi välisesindus

(1) Eesti Vabariigi välisesindus (edaspidi *välisesindus*) on välisriigis asuv Välisministeeriumi struktuuriüksus, kes teostab välissuhtlemist asukohariigis või rahvusvahelises organisatsioonis käesoleva seaduse, oma põhimääruse ja teiste Eesti Vabariigi õigusaktide alusel ning lähtub oma tegevuses rahvusvahelisest õigusest.

(2) Välisesindus on:

- 1) diplomaatiline esindus;
- 2) konsulaarasutus;
- 3) erimissioon, mille moodustab Vabariigi Valitsus eriülesande täitmiseks.

(3) Diplomaatiline esindus on:

- 1) suursaatkond;
- 2) alaline esindus.

- 1) (4) Välisesinduse juurde kuulub esinduse juhi residents. Residentsi kasutamise, sisustamise ja kulude hüvitamise alused ning korra kehtestab välisminister määrusega.

Paragrahvis 5 on eraldi välja toodud Eesti Vabariigi välisesindus kui välisriigis asuv Välisministeeriumi struktuuriüksus, kes teostab välissuhtlemist asukohariigis või rahvusvahelises organisatsioonis oma põhimääruse, välissuhtlemisseaduse ja teiste õigusaktide alusel, lähtudes oma tegevuses rahvusvahelisest õigusest. Erimissioonil ei pruugi alati olla põhimäärust, kuigi vajaduse korral võib. Välisesindus täidab Välisministeeriumi pädevusse kuuluvaid ülesandeid, täites samas oma staatusest tulenevalt ka spetsiifilisi, üksnes välisesindusele omaseid ülesandeid, mis on nimetatud §-s 11.

Võrreldes eelmise seadusega on uus säte lõige 4. Tegu on välisesinduse juhi residentsi esmakordse käsitlemisega õigusaktis. Residentsil, erinevalt kõigist teistest diplomaatide elukohtadest välismaal, on lisaks elupaiga funktsioonile ka saatkonna ehk ametliku pinna funktsioonid. Seetõttu leitakse, et on vaja residentsi olemus sätestada seaduses ja selle kasutamist (sh Eesti esindamisel) üksikasjalikumalt reguleerida välisministri määrusega.

6. Riigikogu pädevus

(1) Riigikogu:

- 1) võtab vastu välissuhtlemisalaseid seadusi ja otsuseid;
- 2) ratifitseerib välislepinguid ühinemise, heakskiitmise, ratifitseerimise või muu seaduse vastuvõtmisega ja denonsseerib ratifitseeritud välislepinguid denonsseerimise, lepingust taganemise, lepingu lõpetamise või muu seaduse vastuvõtmisega;
- 3) esineb välispoliitikaalaste avalduste, deklaratsioonide ja pöördumistega või ühineb nendega;
- 4) suhtleb teiste riikide parlamentide ja parlamentidevaheliste organisatsioonidega ning moodustab välisdelegatsioone;
- 5) arutab aasta teise täiskogu töösükli jooksul Vabariigi Valitsuse ettekande põhjal riigi välispoliitikat ja selle elluviimist.

(2) Riigikogu väliskomisjon:

- 1) arutab regulaarselt välispoliitikat;
- 2) koordineerib Riigikogu välissuhtlemist;
- 3) arutab Vabariigi Valitsuse ettekannet riigi välispoliitikast ja esitab oma ettekande Riigikogu täiskogu asjaomasel istungil;
- 4) arutab Vabariigi Valitsuse esitatud julgeolekupoliitika aluseid ning arengukoostöö ja humanitaarabi põhimõtteid;
- 5) kuulab ära Välisministeeriumi teabe Eesti Vabariigi erakorraliste ja täievoliliste suursaadikute ja saadikute kandidaatide kohta ning vajaduse korral tutvub kandidaadiga;
- 6) teavitab Välisministeeriumi Riigikogu välissuhtlemisalasest tegevusest.

Paragrahvis 6, milles käsitletakse Riigikogu pädevust, on esimene muudatus võrreldes eelmise seadusega lõike 1 punkt 2, milles täpsustatakse nende toimingute loetelu, mida Riigikogu teeb põhiseaduse §-de 121 ja 123 alusel. Põhiseaduse § 121 järgi Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib välislepinguid samas paragrahvis loetletud tingimustel. Põhiseaduses ei ole täpsustatud, kuidas Riigikogu seda teeb. Sõnal “ratifitseerima” võib olenevalt kontekstist olla erinev tähendus. Põhiseaduses on sõna “ratifitseerima” käsitletud üldmõistena, mis tähendab kõrgeima seadusandliku organi tegevust välislepingu sõlmimisel. Samas on rahvusvahelises õiguses sõna “ratifitseerima” kasutusel ka pisut kitsamas tähenduses, määratledes riigi toimingu välislepingu heakskiitmisel juhul, kui ta on sellele eelnevalt juba alla kirjutanud. Rahvusvaheline õigus ja lepingute sõlmimise praktika näeb samaväärsete, kuid mitte identsete toimingutena ette ka lepinguga ühinemist ja selle heakskiitmist. Näiteks üldjuhul ratifitseerib riik konventsiooni pärast selle allakirjutamist. Kui allakirjutamine ei ole enam võimalik, ühinetakse konventsiooniga või kiidetakse see heaks (olenevalt konventsioonis sätestatust). Et vältida

ratifitseerimise riigisisese ja rahvusvahelise tähenduse segiajamist ja sellest tulenevat põhiseaduse võimalikku grammatilist tõlgendust, et konventsiooniga ühinemiseks saab Riigikogu vastu võtta ainult ratifitseerimise seaduse, on uues seaduses täpsustatud, et Riigikogu ratifitseerib teatud tingimuste esinemisel välislepingud, tehes seda ühinemise, heakskiitmise, ratifitseerimise või muu seaduse vastuvõtmisega. Analoogiliselt on täpsustatud denonsseerimise mõistet, sätestades viisid, kuidas Riigikogu saab välislepingut denonsseerida, kasutades denonsseerimise, lepingust taganemise, lepingu lõpetamise või muu lepingu lõppemise viisi.

Lõike 1 punktis 5 on seni kasutatud nimetuse “välispoliitika põhisuunad” asemel väljend “ettekanne riigi välispoliitikast”, sest nii Eesti kui ka enamiku teiste Euroopa riikide (nt Saksamaa, Soome, Hispaania) praktika kohaselt määratakse välispoliitika põhisuunad valitsusprogrammis. Valitsusprogrammi (sealhulgas välispoliitika põhisuundi) väljendatakse peaministrikandidaadi ettekandes tulevase valitsuse moodustamise aluste kohta (põhiseaduse § 89 2. lõik). Välispoliitika põhisuunad saavad seega uue valitsuse ametisse nimetamisega ka Riigikogu enamuse heakskiidu.

Välja on jäetud säte, et Riigikogu arutab välispoliitikat *kaks korda aastas*. Riigikogu pädevust käsitlevas paragrahvis ei ole õige määrata, mitu korda aastas Riigikogu välispoliitikat arutab. Välisministeeriumile on § 9 lõike 1 punktis 2 pandud kohustus koostada vähemalt kord aastas riigi välispoliitika ettekanne. Riigikogu võib välispoliitikat arutada igal ajal. Kindlaks on määratud vaid aeg, millal Riigikogu arutab riigi välispoliitikat Vabariigi Valitsuse ettekande põhjal – selleks on aasta teine täiskogu töösükkel. Esimene töösükkel algab jaanuarikuu teisel esmaspäeval ja kestab kolm nädalat. Sellele järgneb vaba nädal ja siis algabki aasta teine täiskogu töösükkel.

Lõikest 1 on välja jäetud eelmise seaduse punkt 5, mille kohaselt Riigikogu otsustab Eesti Vabariigi kaitseväge kasutamise rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks, kuna see pädevus on reguleeritud rahvusvahelise sõjalise koostöö seadusega. Välja on jäetud ka punkt 6, mille kohaselt Riigikogu kehtestab diplomaatilised auastmed ja nende andmise korra, kuna seda küsimust reguleeritakse välisteenistuse seadusega.

Lõikesse 2 on lisatud punkt 6, mille kohaselt Riigikogu väliskomisjon teavitab Välisministeeriumi Riigikogu välissuhtlemisalasest tegevusest. Nimetatud säte ega põhimõte ei ole uus, vahetunud on vaid selle asukoht. Eelmises seaduses on see sätestatud §-s 3. Tulenevalt välissuhtlemisasutuste paljususest ja välissuhtlemise intensiivistumisest seoses Eesti Vabariigi astumisega EL-i ja NATO-sse, on seisukohtade kooskõlastamise ja regulaarse teabevahetuse vajadus välissuhtlemisasutuste vahel möödapääsmatu. Praktika selles vallas on väga mitmekesine ja sõltub suuresti kõnealustest küsimustest. Näiteks esitab Riigikogu väliskomisjon Välisministeeriumile viimase palvel Riigikogu liikmete väliskülastustega kohtumiste üleskirjutised.

§ 7. Vabariigi Presidendi pädevus

Vabariigi President:

- 1) esindab riigipeana Eesti Vabariiki välissuhtlemises;
- 2) nimetab ja kutsub tagasi Vabariigi Valitsuse ettepanekul Eesti Vabariigi erakorralised ja täievolilised suursaadikud ja saadikud, kirjutades alla nende voli- ja tagasikutsumiskirjadele;

- 3) võtab vastu Eesti Vabariiki akrediteeritud erakorraliste ja täievoliliste suursaadikute ja saadikute volikirju;
- 4) kuulutab välisriigi diplomaatilise esinduse juhi rahvusvahelise õiguse kohaselt *persona non grata*'ks;
- 5) kirjutab alla § 6 lõike 1 punktis 2 nimetatud seaduste alusel vormistatavatele lepingukirjadele;
- 6) teavitab Välisministeeriumi oma välissuhtlemisalasest tegevusest.

Paragrahvis 7, millega reguleeritakse Vabariigi Presidendi pädevust, on suurimaks erinevuseks punkt 4 kehtiva seaduse punktiga 5 võrreldes, mille sõnastust on muudetud § 6 lõike 1 punkti 2 sõnastuse muutmise tõttu (vt eespool). Seni toimiva praktika kohaselt on Vabariigi President kirjutanud alla vaid Riigikogus ratifitseerimisseadusega heaks kiidetud välislepingute ratifitseerimiskirjadele. Kui Riigikogu on välislepingu heakskiitmiseks vastu võtnud ühinemisseaduse, siis selle alusel koostatud ühinemiskirjale on tavapäraselt alla kirjutanud välisminister. Leiti aga, et Vabariigi President peaks alla kirjutama kõigile Riigikogu ratifitseeritud välislepingute lepingukirjadele (hoolimata nende nimetusest), millest tulenevalt suureneb mõningal määral presidendi allkirjastatavate lepingukirjade arv. Lepingukirjade mitteammendav loetelu on antud § 21 lõikes 2.

Samuti on käsitletavasse paragrahvi üle toodud välisriigi diplomaatilise esinduse juhi *persona non grata*'ks kuulutamine, mis on eelmises seaduses sätestatud § 8 lõike 1 punktis 22.

Lisatud on punkt 6, mille kohaselt Vabariigi President teavitab Välisministeeriumi oma välissuhtlemisalasest tegevusest. Nimetatud säte ega põhimõte ei ole uus, vahetunud on vaid selle asukoht. Eelmises seaduses oli see sätestatud §-s 3. Tulenevalt välissuhtlemisasutuste paljususest ja välissuhtlemise intensiivistumisest seoses Eesti Vabariigi astumisega EL-i ja NATO-sse, on seisukohtade kooskõlastamise ja regulaarse teabevahetuse vajadus välissuhtlemisasutuste vahel möödapääsmatu. Praktika selles vallas on väga mitmekesine ja sõltub suuresti kõnealustest küsimustest.

Kehtiva seadusega võrreldes on samaks jäänud punkt 3, mille kohaselt võtab Vabariigi President vastu Eesti Vabariiki akrediteeritud erakorraliste ja täievoliliste suursaadikute volikirju. Kuigi põhiseadus kasutab siin mõistet “diplomaatiliste esindajate volikirjad”, lähtutakse välissuhtlemisseaduse eelnõu väljatöötamisel diplomaatilisest tavast ja diplomaatiliste suhete Viini konventsioonist, mille järgi nimetab riigipea tõepoolest vaid diplomaatiliste esinduste juhte, kes on suursaadikud või saadikud. Nõustuda tuleb siinkohal ka Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni arvamusega: “Siin tuleks viia Eesti põhiseadus vastavusse rahvusvahelise diplomaatilise tavaga. Lahenduseks oleks põhiseaduse § 78 punkti 2 sõnastuses kasutada sisulist analoogiat Ungari põhiseaduse § 30 A lõikega 1c, mis võiks olla sätestatud taoliselt: Vabariigi President nimetab ja kutsub tagasi Vabariigi Valitsuse ettepanekul Eesti Vabariigi suursaadikud ja saadikud. Sama sõnastusega on ka Saksa põhiseaduse § 59 kolmas lause, mille järgi president kinnitab ja võtab vastu saadikud. Ka Austria põhiseaduse § 65 lõige 1 sätestab, et president võtab vastu ja kinnitab saadikuid, annab nõusoleku võõraste konsulite nimetamisele ja nimetab konsulaaresindajad välismaale. Sama probleem kerkib esile ka passiivse saatkonnaõiguse puhul, kus riigipea peaks rahvusvahelise õiguse järgi vastu võtma suursaadikud, nuntsiused, saadikud, ministrid ja internuntsiused (H. J. Uibopuu. Eesti Vabariigi Presidendi kompetentsid 1992. a põhiseaduse järgi, lk 30). Internuntsiuste ja nuntsiuste

suhtes saab kohaldada saadikute kohta käivaid sätteid. Küll aga tuleks põhiseaduses aktiivse saatkonnaõigusega probleemiga analoogiliselt sätestada, et Vabariigi President võtab vastu Eestisse akrediteeritud suursaadikute ja saadikute volikirjad. Asukohariiki akrediteeritud diplomaatiliste esindajate volikirjade vastuvõtmine on traditsiooniliselt igasugustes riigisüsteemides riigipea ülesandeks (N. Sahharov. Institut prezidenstva v sovremennom mire, Moskva, 1991, lk 156).”.

Paragrahvis sätestatud muu Vabariigi Presidendi pädevus on kooskõlas põhiseaduses kehtestatud Vabariigi Presidendi õiguste ja ülesannetega.

§ 8. Vabariigi Valitsuse pädevus

(1) Vabariigi Valitsus:

- 1) korraldab välissuhtlemist ning viib ellu Eesti Vabariigi välispoliitikat;
 - 2) korraldab välissuhtlemisalaste seaduste ja Riigikogu otsuste täitmist;
 - 3) esitab Riigikogule välissuhtlemisalasteid õigusaktide eelnõusid ning välislepinguid ja nende eelnõusid;
 - 4) kiidab heaks ja esitab Riigikogule ettekande riigi välispoliitikast;
 - 5) kiidab heaks ja esitab Riigikogule julgeolekupoliitika alused;
 - 6) tunnustab teisi riike ja valitsusi ning sõlmib teiste riikidega diplomaatilisi suhteid;
 - 7) sõlmib Eesti Vabariigi nimel Riigikogus ratifitseerimisele mittekuuluvaid välislepinguid;
 - 8) moodustab valitsusdelegatsioone ja missioone lähetamiseks teistesse riikidesse, rahvusvahelistesse organisatsioonidesse ja rahvusvahelistele nõupidamistele;
 - 9) asutab Eesti Vabariigi diplomaatilisi esindusi välisriikidesse ja rahvusvaheliste organisatsioonide juurde, lõpetab nende tegevuse ning moodustab eriülesannete täitmiseks erimissioone;
 - 10) määrab Eesti Vabariigi kõrgemad esindajad rahvusvahelistesse organisatsioonidesse, institutsioonidesse ja nõupidamistele või esitab Eesti Vabariigi kõrgema esindaja kandidaadid rahvusvahelisele organisatsioonile ja institutsioonile;
 - 11) kiidab heaks ja esitab Riigikogule arengukoostöö ja humanitaarabi põhimõtted, kehtestab määrusega arengu- ja humanitaarabi andmise tingimused ja korra;
 - 12) esineb välissuhtlemisalaste avalduste, deklaratsioonide ja pöördumistega või ühineb nendega;
 - 13) lahendab muid välissuhtlemisküsimusi, mis ei ole põhiseaduse ega käesoleva seadusega antud Riigikogu või Vabariigi Presidendi otsustada.
- (2) Peaminister juhib Vabariigi Valitsuse välissuhtlemisalast tööd ja esindab Eesti Vabariiki välissuhtlemises käesoleva seaduse ja teiste õigusaktide ning rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete, rahvusvahelise tava ja praktika kohaselt.
- (3) Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega väliskülaste vastuvõtmisega seotud majutus-, toitlustus-, sõidu-, tõlke- ja muude kulude piirmäärad riigiasutustele.
- (4) Vabariigi Valitsus või tema volitatud minister kehtestab määrusega Euroopa Liidu toetuse ja välisabi taotlemise ning kasutamise tingimused ja korra.
- (5) Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega Euroopa Liidu toetuse ja välisabi tagasinõudmise ning tagasimaksmise tingimused ja korra.

Paragrahvis 8 sätestatakse Vabariigi Valitsuse välissuhtlemispädevus, sealhulgas välislepingute sõlmimisel. Punkti 6 kohaselt sõlmib Vabariigi Valitsus Eesti Vabariigi nimel välislepinguid, mida ei pea Riigikogus ratifitseerima. Sõlmimiseks loetakse kogu protsessi välislepingu ettevalmistamisest kuni jõustamiseni. Jõustamine on sõlmimisprotsessi viimane osa, mille tulemusel muutub välisleping riigile kohustuslikuks. See punkt ei välista Vabariigi Valitsusel ka enda nimel lepinguid sõlmida, mis sisuliselt tähendab samuti Eesti Vabariigi nimel lepingu sõlmimist, kuna Eesti õigus ei tee vahet Vabariigi Valitsuse või Eesti Vabariigi nimel sõlmitud lepingute vahel. Ühtmoodi kohustuslikud on mõlemad.

Punktis 6 on sätestatud, et Vabariigi Valitsus tunnustab teisi riike ja valitsusi ning sõlmib teiste riikidega diplomaatilisi suhteid. Tunnustamine ei tähenda automaatselt riigiga diplomaatiliste suhete loomist. Samas tähendab aga riigiga diplomaatiliste suhete loomine, et riiki ka tunnustatakse, kui seda ka eelnevalt ametlikult tehtud ei ole.

Punktis 7 on sätestatud, et Vabariigi Valitsus moodustab valitsusdelegatsioone ja missioone lähetamiseks teistesse riikidesse, rahvusvahelistesse organisatsioonidesse ja rahvusvahelistele nõupidamistele. Eelmise seaduse § 8 lõike 1 punktis 7 on nimetatud valitsusdelegatsioone, eriülesannetega delegatsioone ning missioone. Uues seaduses ei ole aga peetud vajalikuks eraldi välja tuua eriülesannetega delegatsiooni, sest seda hõlmab juba valitsusdelegatsiooni mõiste. Valitsusdelegatsiooni pädevus ja ülesanded määratakse selle moodustamisel.

Vabariigi Valitsusel on punktide 8 ja 9 alusel õigus moodustada kahte tüüpi missioone. Esimesel juhul moodustatakse missioon, mis ei ole Välisministeeriumi struktuuriüksus, lähetamiseks teistesse riikidesse, rahvusvahelistesse organisatsioonidesse ja rahvusvahelistele nõupidamistele. Teisel juhul moodustatakse eriülesannete täitmiseks erimissioon, mis on samaaegselt ka Välisministeeriumi struktuuriüksus (§ 5 lõike 2 tähenduses). Eelmise seaduse sõnastuses on mõlemad missiooniliigid nimetatud ühtmoodi, mistõttu on nende vahel vahetegemine raskendatud. See puudus on uues seaduses lahendatud.

Uudsenä on lisatud paragrahvi punkt 10, mille kohaselt määrab Vabariigi Valitsus Eesti Vabariigi kõrgemad esindajad rahvusvahelistesse organisatsioonidesse, institutsioonidesse ja nõupidamistele või esitab Eesti Vabariigi kõrgema esindaja kandidaadid rahvusvahelisele organisatsioonile ja institutsioonile. Sellise rahvusvahelise organisatsiooni näitena võib nimetada Europoli. Eesti Vabariigi esindajate või esindaja kandidaatide määramine on ka seni olnud valitsuse pädevuses, kuid selle toiminguga alusena kasutati eelmise seaduse § 7 lõike 1 punkti 8 (muud välissuhtlemisega seotud küsimused). Otstarbekas on esitada seaduses selleks eraldi alus. Punkti 10 alusel Eesti Vabariigi esindaja määramist ei tohi segi ajada alalise esindaja määramisega rahvusvahelise organisatsiooni juurde välisteenistuse seaduse alusel. Eesti Vabariigi esindaja ei ole punkti 10 mõistes üldjuhul diplomaat. Säte annab aluse ka Eesti Vabariigi esindajate määramiseks rahvusvahelistele nõupidamistele, mida samuti praktikas sageli ette tuleb. Oluline on märkida, et sarnase sisuga sätet ei ole lisatud Välisministeeriumi pädevuse alla sarnaselt delegatsioonide moodustamise korraldamisega. Nimelt võib ka senise praktika kohaselt teatud juhtudel esindaja määramise eelnõu esitada Vabariigi Valitsusele ka mõni teine ministeerium kui Välisministeerium. Seda reeglina just juhul, kus nt Europoli eest vastutab Siseministeerium, mis juhul võiks ka sinna esindaja määramise eelnõu esitada valitsusele Siseministeerium, kooskõlastades eelnõu eelnevalt Välisministeeriumiga.

Silmas tuleb pidada ka seda, et ei ole otstarbekas koormata Vabariigi Valitsust kõigi esindajate ja kandidaatide määramisega, seda ei tee Vabariigi Valitsus ka praegu. Mõeldav on, et Vabariigi Valitsus määrab siiski vaid kõrgemad esindajad või esindaja kandidaadid. “Kõrgemate” all peetakse silmas neid esindajaid ja kandidaate, kelle puhul on rahvusvaheline organisatsioon olnud, et tema peab esitama riik.

Samuti on paragrahvi lisatud punkt 12, milles on sätestatud Vabariigi Valitsuse pädevus esineda välissuhtlemisalaste avalduste, deklaratsioonide ja pöördumistega või ühineda nendega. Samane pädevus on ka Riigikogul (tulenevalt põhiseadusest) ning Välisministeeriumil (küsimustes, mis ei kuulu Riigikogu ega Vabariigi Valitsuse pädevusse).

Lõikes 3 on Vabariigi Valitsusele antud volitus kehtestada riigiasutustele väliskülaliste vastuvõtmisega seotud majutus-, toitlustus-, sõidu-, tõlke- ja muude kulude piirmäärad. Seni reguleerisid nimetatud piirmäärasid:

- 1) Vabariigi Valitsuse 29. novembri 1994 määrus nr 446 "Väliskülaliste vastuvõtmiseks riiklikest vahenditest tasutavate kulude piirnormide kinnitamine";
- 2) Vabariigi Valitsuse 4. märtsi 1993 määrus nr 60 "Väliskülaliste vastuvõtmiseks riiklikest vahenditest tasutavate kulude piirnormide kohta".

Nimetatud määrustel puudub aga volitusnorm, mistõttu tuleks need tunnistada kehtetuks ning asendada uue määrusega. Määruse kehtestamise aluseks olev volitusnorm sobib kõige enam kokku välissuhtlemisseaduse mõtte ja eesmärkidega. Endiselt on ka säilinud vajadus piirmäärasid reguleeriva määruse kehtestamise järele.

Volitusnormi sõnastuses on lähtutud sellest, et see nimetaks kõik kulud, mida kindlasti määrukses peaks kehtestama, lisaks on jäetud võimalus lisada ka muude kulude piirmäärad. Määrusega hõlmatakse kõik riigiasutused, kuna kõigi riigiasutuste tegevust rahastatakse riigieelarvest.

Määruse kehtestamisele eelneb kindlasti analüüs selle kohta, kui suures ulatuses tegelikkuses mingil aastal selliseid kulusid tehtud on, et oleks võimalik piirmäärad üle vaadata ja ajakohastada. Võrreldes kehtivate määrustega, peaksid kõik piirmäärad olema numbriliselt välja toodud või peaks olema suhteliselt täpne piirmäärade väljaselgitamise meetodika.

Eelmise seadusega võrreldes on paragrahvis lisaks tehtud redaktsioonilisi muudatusi.

§ 9. Välisministeeriumi pädevus

(1) Välispoliitika kavandamisel ja teostamisel Välisministeerium:

- 1) korraldab ja koordineerib välissuhtlemist;
- 2) koostab vähemalt üks kord aastas Vabariigi Valitsuse ettekande riigi välispoliitikast;
- 3) töötab välja koos asjaomaste ministeeriumidega julgeolekupoliitika alused;
- 4) töötab välja koos asjaomaste ministeeriumidega viisapoliitika ning viib seda vastavalt oma pädevusele ellu;
- 5) töötab välja koos asjaomaste ministeeriumidega välismajanduspoliitika, sealhulgas väliskaubanduspoliitika, investeringute kaitse poliitika ja strateegilise kauba kontrolli poliitika, ning viib seda vastavalt oma pädevusele ellu;
- 6) töötab välja koos asjaomaste ministeeriumidega arengukoostöö ja humanitaarabi poliitika ning viib seda vastavalt oma pädevusele ellu;
- 7) koostab välissuhtlemisalaste õigusaktide eelnõusid ning osaleb välismajandusalaste õigusaktide eelnõude koostamisel;
- 8) teavitab regulaarselt Vabariigi Presidenti, Riigikogu esimeest, peaministrit ja Riigikogu väliskomisjoni välispoliitika elluviimisest.

(2) Suhtlemisel välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega Välisministeerium:

korraldab suhtlemist välisriikide ja nende esindustega;

korraldab ja koordineerib oma pädevuse piires valitsusasutuste suhtlemist rahvusvaheliste organisatsioonidega ning osalemist nende töös;

koordineerib teiste riigiasutuste ja omavalitsusüksuste suhtlemist välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide esindustega Eesti Vabariigis;

esineb Vabariigi Valitsuse nimel välissuhtlemisalaste avalduste, deklaratsioonide ja pöördumistega, mis ei kuulu Riigikogu või Vabariigi Valitsuse pädevusse, või ühineb nendega;

teeb Vabariigi Valitsusele ettepanekuid Eesti Vabariigi diplomaatiliste esinduste asutamise ja sulgemise kohta, avab ja sulgeb Eesti Vabariigi konsulaarasutusi;

teeb Vabariigi Valitsuse kaudu Vabariigi Presidendile ettepanekuid kuulutada välisriigi diplomaatilise esinduse juht *persona non grata*'ks või kuulutab Eesti Vabariigis asuva välisriigi esinduse töötaja rahvusvahelise õiguse kohaselt *persona non grata*'ks;

koordineerib valitsusdelegatsioonide ja missioonide moodustamist ning nende lähetamist välisriikidesse, rahvusvahelistesse organisatsioonidesse ja rahvusvahelistele nõupidamistele ning vormistab asjakohased volikirjad;

8) koordineerib rahvusvaheliste organisatsioonide korraldatavatel ja teistel kriisireguleerimismissioonidel osalemist ning riiklike ekspertide lähetamist välisriikidesse ja rahvusvahelistesse organisatsioonidesse.

(3) Välislepingute sõlmimisel ja jõustamisel Välisministeerium:

1) algatab välislepingute sõlmimise, osaleb selle üle peetavatel läbirääkimistel, valmistab ette või kooskõlastab ning esitab Vabariigi Valitsusele välislepingute eelnõud või vastuvõetud välislepingute tekstid;

2) korraldab § 6 lõike 1 punkti 2 ja § 16 alusel vastuvõetud õigusaktide kohaselt vormistatavate lepingukirjade ettevalmistamist, allakirjutamist ning vahetamist või hoiulevõtjale esitamist;

3) säilitab Eesti Vabariigi välislepingud ja korraldab vajadusel nende avaldamist;

4) esitab Eesti Vabariigi välislepingud registreerimiseks rahvusvahelisele organisatsioonile;

5) täidab Eesti Vabariigi nimel hoiulevõtja ülesandeid.

(4) Sise- ja välisprotokolli korraldamisel Välisministeerium:

1) korraldab ja koordineerib Vabariigi Presidendi, peaministri ja välisministri välisvisiite ning välisriigi juhtide ja valitsusjuhtide visiite Eesti Vabariiki, osaleb teiste riiklikult oluliste välisvisiitide ja kõrgete külaliste vastuvõtu korraldamisel ning koostab riigivisiitide plaani;

2) akrediteerib välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide diplomaate ja konsulaaresindajaid;

3) annab välja diplomaadi- ja teenistuskarte välisriikide diplomaatiliste esinduste ja konsulaarasutuste ning rahvusvaheliste organisatsioonide esinduste töötajatele;

4) lahendab välisriikide esinduste ning rahvusvaheliste organisatsioonide ja nende esinduste Eesti Vabariigis tegutsemisega seotud küsimusi, sealhulgas annab loa kinnisomandi ja kinnisasja valduse üleandmiseks välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni esindusele.

(5) Eesti Vabariigi ja isikute huvide kaitsmisel Välisministeerium:

1) kaitseb riigi ja Eesti kodanike ning õigusaktides sätestatud juhtudel elamisloa alusel Eestis elavate isikute ja Eesti juriidiliste isikute (edaspidi *Eesti Vabariigi isikud*) huve ja õigusi välisriikides ja rahvusvahelistes organisatsioonides;

2) korraldab Eesti Vabariiki puudutavate rahvusvaheliste vaidluste lahendamist välislepingute ja rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ning rahvusvahelise tava ja praktika kohaselt;

3) korraldab Eesti Vabariigi esindamist ÜRO Rahvusvahelises Kohtus, Alalises Rahvusvahelises Vahekohtus, Euroopa Inimõiguste Kohtus, Euroopa Kohtus ja esimese astme kohtus ning teistes vaidluste lahendamise rahvusvahelistes institutsioonides.

(6) Konsulaarfunktsioonide täitmisel osutab Välisministeerium konsulaarteenust ja konsulaarabi ning täidab muid konsulaarfunktsioone, sealhulgas:

1) annab välisesinduste kaudu viisaid konsulaarseaduse kohaselt;

2) otsustab erandkorras piiripunktis viisa andmise välismaalaste seaduses sätestatud juhtudel.

(7) Välisministeeriumi pädevusse kuulub ka:

- 1) teiste riigiasutuste ja omavalitsusüksuste suhtlemise koordineerimine Eesti Vabariigi välisesindustega;
- 2) Eesti Vabariigi diplomaatilise posti saatmise korraldamine ja diplomaatiliste kullerite nimetamine;
- 3) diplomaatiliste passide väljaandmine;
- 4) rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamise koordineerimine;
- 5) Eesti Vabariiki ning riigi sisepoliitilisi arenguid ja välispoliitilisi eesmärgi tutvustava teabe vahendamine välisriikidesse ning välismaiseid massiteabevahendeid esindavate ajakirjanike akrediteerimine;
- 6) muude välissuhtlemisküsimuste lahendamine, mis ei ole põhiseaduse, käesoleva seaduse ega teiste seadustega antud Riigikogu, Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse otsustada.

(8) Välisminister juhib Välisministeeriumi ning esindab Eesti Vabariiki välissuhtlemises käesoleva seaduse ja teiste õigusaktide ning rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete, rahvusvahelise tava ja praktika kohaselt.

(9) Välisminister, kooskõlastatult justiitsministriga ja kuulunud ära Riigikohtu esimehe, õiguskantsleri ja riigisekretäri arvamuse, esitab rahvusvaheliste kohtute kohtuniku kandidaadid Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.

(10) Välisminister kehtestab määrusega diplomaadi- ja teenistuskaardi väljaandmise korra, diplomaadi- ja teenistuskaardi vormi, tehnilise kirjelduse ning kaardile kantavate andmete loetelu.

(11) Välisminister kehtestab määrusega arengukoostööprojekti ja arengukoostööprojekti aruande vormid.

(12) Välisminister kehtestab määrusega välismaiseid massiteabevahendeid esindavate ajakirjanike akrediteerimise tingimused ja korra.

(13) Välisminister kehtestab määrusega välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni esindusele kinnisomandi ja kinnisasja valduse üleandmise tingimused ja korra ning taotluse vormi.

Paragrahvis 9 on Välisministeeriumi pädevuse kohta tehtud sisulisi ja redaktsioonilisi muudatusi. Kuna Välisministeeriumi pädevusse kuuluvate toimingute loetelu on küllaltki pikk, on see liigendatud seitsmeks lõikeks. Eraldi on sätestatud Välisministeeriumi pädevus välispoliitika kavandamisel ja teostamisel, suhtlemisel välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, välislepingute sõlmimisel, sise- ja välisprotokolli korraldamisel, Eesti Vabariigi ja isikute huvide kaitsmisel ning konsulaarfunktsioonide täitmisel. Eesti Vabariigi isikute all on mõeldud nii füüsilisi kui ka juriidilisi isikuid, kusjuures isikute huvide kaitset reguleeritakse täpsemalt konsulaarseadusega. Lõikes 7 on nimetatud need Välisministeeriumi pädevusvaldkonnad, mis eelmainitud lõigete temaatikaga otseselt ei haaku.

Sisulise muudatusena on välja jäetud eelmise seaduse § 8 lõike 1 punktid 9 ja 9¹. Nende sätete kohaselt nimetab Välisministeerium ametisse ja vabastab ametist Eesti Vabariigi diplomaatiliste esinduste töötajad (välja arvatud erakorralised ja täievolilised suursaadikud), konsulaarasutuste juhid (sealhulgas aukonsulid) ning konsulaarasutuste töötajad ning informeerib Riigikogu väliskomisjoni erakorraliste ja täievoliliste suursaadikute nimetamisest. Eelmises seaduses käsitleti suursaadikute ja asjuriite nimetamist 2¹. peatükis, mis uuest seadusest on samuti välja jäetud. Nende sätete dubleerivat esitamist uues seaduses ei peetud vajalikuks, kuna neid küsimusi reguleeritakse juba välisteenistuse seaduse ja konsulaarseadusega. Ka erakorralisi ja täievolilisi suursaadikuid puudutav regulatsioon viiakse kehtivast välissuhtlemisseadusest üle välisteenistuse seadusesse. Haldustehnilisi teenistujaid reguleeritakse praegu üldkorras (st avaliku teenistuse seaduse kohaselt). Uue välisteenistuse seadusega hakatakse reguleerima diplomaatide ning haldustehniliste teenistujate ametisse nimetamist ja tagasikutsumist põhjalikumalt, arvestades Eesti Vabariigis väljakujunenud välisteenistuse ja välisesindusse lähetamise praktikat.

Täielikult on välja jäetud ka punktis 23 sätestatu (Eesti Vabariigi huvide esindamise korraldamine teiste riikide poolt ja vastupidi), kuna need põhimõtted on ette nähtud välislepingutes.

Paragrahvi 8 lõike 1 punktidest on välja jäetud ka järgmisi Välisministeeriumi pädevusse eelmise seaduse alusel kuuluvaid tegevusi: korraldada valitsusliikmete välisvisiite (p 6); korraldada ja juhtida Eesti Vabariigi välisesinduste tööd (p 10); korraldada välislepingute denonsseerimist (p 14); korraldada välislepingute tõlkimist (p 15) ja valmistada ette riikidevahelist suhtlemist puudutavate avalduste, deklaratsioonide ja pöördumiste eelnõude tekste (p 26). Nimetatud tegevused on uuest seadusest välja jäetud, kuna Välisministeerium senise praktika kohaselt neid ülesandeid ei täida (valitsusliikmete välisvisiitide korraldamine ja kõigi välislepingute tõlkimine), neid täpsustatakse teistes uue seaduse paragrahvides (välislepingute denonsseerimine) või nende eraldi reguleerimiseks ei ole vajadust (välisesinduste töö korraldamine).

Välisministeeriumi ülesannetena on uude seadusesse lisatud järgmised ülesanded: viisapoliitika väljatöötamine koostöös asjaomaste ministeeriumidega (lõike 1 punkt 4); Vabariigi Valitsuse nimel välissuhtlemisalaste avalduste, deklaratsioonide ja pöördumistega, mis ei kuulu Riigikogu või Vabariigi Valitsuse pädevusse, esinemine või nendega ühinemine (lõike 2 punkt 4); riigivisiitide plaani koostamine koos Vabariigi Presidendi Kantsleiega (lõike 4 punkt 1); välisriikide diplomaatide ja konsulaaresindajate akrediteerimine (lõike 4 punkt 2); diplomaadi- ja teenistuskaartide väljaandmine (lõike 4 punkt 3); erandkorras piiripunktis viisa andmise otsustamine (lõike 6 punkt 2); diplomaatiliste kullerite nimetamine (lõike 7 punkt 2); ning rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamise koordineerimine (lõike 7 punkt 4). Kuna kõiki loetletud ülesandeid Välisministeerium juba täidab, on nende uues seaduses fikseerimise eesmärgiks väljakujunenud praktika seadusesse *expressis verbis* kirja panna.

Välisministeeriumi uus kohustus on ka lõike 2 punkt 8 – koordineerida rahvusvaheliste organisatsioonide korraldatavatel ja teistel kriisireguleerimismissioonidel osalemist ning riiklike ekspertide lähetamist välisriikidesse ja rahvusvahelistesse organisatsioonidesse. Olles tänaseks erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide liige, on selle valdkonna tähtsus Eestis viimastel aastatel oluliselt kasvanud. Kuna inimeste lähetamine ja sellega panuse andmine organisatsioonide töösse on tihedalt seotud välissuhtlemisega, on Välisministeeriumist praktikas kujunenud oma pädevuse piires seda valdkonda koordineeriv asutus. Seetõttu on vajalik ja põhjendatud sellise ülesande lisamine välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega suhtlemisest tulenevate Välisministeeriumi ülesannete loetellu.

Samuti on uude seadusesse lisatud lõike 4 punkt 4 kinnisomandi ja kinnisasja valduse välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni esindusele üleandmise otsustamise kohta. Esindusele vajaminevate hoonete ja maaga seotud omandi- ja/või kasutusõigus määratakse reeglina rahvusvahelisele pariteetsuse printsiibile tuginedes. See tähendab, et kui üks riik kas võõrandab, rendib või vormistab muul viisil hoonete ja/või maa kasutusõiguse (kasutusvaldus või hoonestusõigus), siis teine riik toimib samamoodi.

Kuna esindusele vajaminevate hoonete ja maa üleandmine on alati seotud ka julgeoleku-kaalutlustega, on vajalik, et kinnisomandi või kinnisasja valduse üleandmiseks taotletakse asjakohast luba. Kuna tegemist on välissuhtlemise küsimusega (mis on tihedalt seotud pariteetsuse põhimõttega), siis annab nimetatud loa välisminister. Ilma nimetatud loata ei tohi esindus kinnisomandit omandada ega kasutada. Välisministeerium peab loa andmisel lähtuma haldusaktile kehtestatud põhimõtetest. Kui loa andmisest keeldutakse, tuleb seda motiveerida lähtudes haldusmenetluse seaduses toodud põhimõtetest. Selline kord ei ole Eesti Vabariigis uus, sisuliselt sarnaselt oli küsimus reguleeritud välismaalasele, välisriigile ja juriidilisele isikule kinnisomandi üleandmise kitsendamise seadusega ja selle alusel antud Vabariigi Valitsuse 8. mai 2001 määrusega nr 156 “Välismaalasele, välisriigile ja juriidilisele isikule kinnisomandi üleandmise loa taotlemise vormide kehtestamine”. Kuna mainitud õigusaktid on nüüdseks kehtetud, kuid välisesindustele on kinnisomandi ja kinnisasja valduse küsimused endiselt aktuaalsed, tuleb need sätestada välissuhtlemisseaduses ja selle alusel antavates rakendusaktides.

Eelnõus on täpsustatud ka eelmises seaduses olemasolevat punkti (punkt 25), mille kohaselt korraldab Välisministeerium Eesti Vabariigi esindamist ÜRO Rahvusvahelises Kohtus, Alalises Rahvusvahelises Vahekohtus ja teistes rahvusvahelistes kohtu-institutsioonides. Sellesse punkti on täpsustavalt lisatud, et Välisministeerium korraldab Eesti Vabariigi esindamist ka Euroopa Inimõiguste Kohtus, Euroopa Kohtus ja esimese astme kohtus (lõike 5 punkt 3). Täpsustus ei muuda sisuliselt kehtivat korda, kuna uues seaduses nimetatavad kohtuinstantsid on ka seni kaetud üldise terminiga “teistes rahvusvahelistes kohtu-institutsioonides”. Küll aga peetakse vajalikuks fikseerida kohtuinstantsid võimalikult konkreetset, et vältida riigisiseseid vaidlusi küsimuses, kas üks või teine kohus kuulub selle sätte alla või mitte. Eesti Vabariigi esindamine Euroopa Inimõiguste Kohtus on toiminud Välisministeeriumis töötava Eesti Vabariigi esindaja kaudu juba aastaid. Viimasel ajal tekitas vaidlusi küsimus, kas Euroopa kohtu ja esimese astme kohtu lisamine eelnõu § 9 lõike 5 punkti 3 *expressis verbis* on põhjendatud. Kuna Välisministeeriumil lasub kohustus korraldada Eesti Vabariigi esindamine välislepingute rikkumise korral ning ka Euroopa ühenduste asutamislepingute täitmise kohustus tuleneb välislepingust, on nimetatud sätte täpsustus põhjendatud. Eesti Vabariigi kohustus järgida Euroopa ühenduste asutamislepinguid tuleneb ELiga ühinemislepingu artiklist 1, mille kohaselt saab Eesti Vabariigist Euroopa Liidu liikmesriik ning liidu muudetud või täiendatud aluslepingute osaline ühinemisaktis kehtestatud tingimustel. ELi ühinemis-lepinguga kehtestatakse Eesti Vabariigi ELiga ühinemise tingimused ning kohustused, mida lepingu jõustumisel tuleb Eesti Vabariigil kui liikmesriigil täita. Ühinemislepingu kohaselt on ühenduste asutamislepingud ühinemislepingu lahutamatuks osaks. Seega tuleneb Euroopa ühenduste asutamislepingute täitmise kohustus välislepingust ning neid ei ole võimalik vaadelda ELiga ühinemislepingust eraldi.

Lõike 7 punkti 6 kohaselt lahendab Välisministeerium muid välissuhtlemisküsimusi, mis ei ole põhiseaduse ega välissuhtlemisseadusega antud Riigikogu, Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse otsustada.

Paragrahvis 9 on antud välisministri määruste kehtestamiseks mitmeid volitusnorme, mis on selguse huvides esitatud eraldi lõigetena. Eelmise seaduse § 8 lõigetes 3 ja 4 on

esitatud volitusnormid, mille kohaselt välisminister kehtestab määrusega arengukoostööprojekti ja arengukoostööprojekti aruande vormid ning välismaiseid massiteabevahendeid esindavate ajakirjanike akrediteerimise korra. Uues seaduses volitatakse välisministrit lisaks sellele kehtestama määrusega diplomaadi- ja teenistuskaardi väljaandmise kord, diplomaadi- ja teenistuskaardi vorm, selle tehniline kirjeldus ja kaardile kantavate andmete loetelu ning välisriigi esindusele kinnisomandi ja kinnisasja valduse üleandmise tingimused ja kord ning taotluse vorm.

Seni puudus seaduses selge Eesti kohtunikukandidaatide rahvusvahelistesse kohtutesse esitamise regulatsioon. Vajadusele seda valdkonda täpsemalt reguleerida juhtis tähelepanu ka Riigikohtu esimees Märt Rask oma ettekandes kohtunike täiskogul 11. veebruaril 2005 Tallinnas. Lõikes 9 on seega pakutud analoogne lahendus Euroopa Kohtusse ja Euroopa Kohtu esimese astme kohtusse kohtunikukandidaatide esitamisega.

§ 10. Riigiasutuste ja omavalitsusüksuste pädevus

(1) Teised riigiasutused ja omavalitsusüksused teostavad välissuhtlemist vastavalt seaduse või muu õigusaktiga määratud pädevusele või antud volitustele ning Välisministeeriumi taotluse korral teavitavad Välisministeeriumi oma välissuhtlemisalasest tegevusest.

(2) Valitsusasutused korraldavad Euroopa Liidu õigusloomes Eesti Vabariigi seisukohtade esitamist Euroopa Ühenduste ainupädevuses olevate välislepingute kohta.

(3) Välisminister kehtestab määrusega käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud välislepingutest Välisministeeriumile teatamise korra.

Paragrahvi 10 lõikes 1 on täpsustatud, et riigiasutuste ja omavalitsusüksuste (mille hulka kuuluvate asutuste kohta vt seletuskirja § 3 punkti 3 ja § 4 puudutavat osa) välissuhtlemispädevus peab olema kindlaks määratud seaduse või muu õigusaktiga ning et neil asutustel ja üksustel on Välisministeeriumi taotluse korral kohustus teavitada oma välissuhtlemisalasest tegevusest Välisministeeriumi. Sarnane säte oli ka eelmises seaduses.

Lõige 2 on seadusse lisatud tulenevalt seotusest välislepingute teemaga. Euroopa Liidus on kolme tüüpi välislepinguid: Euroopa ühenduste lepingud kolmandate riikidega, mis on Euroopa ühenduste ainupädevuses, Euroopa ühenduste ja tema liikmesriikide lepingud kolmandate riikidega ning liikmesriikide vahelised lepingud. Viimased kaks neist mahuvad seaduse § 3 punktis 2 toodud välislepingu definitsiooni raamesse. Paragrahv 10 käsitleb seal katmata kolmandat tüüpi EL lepinguid, mille üheks pooleks on kas Euroopa Ühendus (EÜ) või Euroopa Aatomienergia Ühendus (Euratom). Need lepingud saavad Eesti Vabariigi liikmesuse kaudu samuti Eesti Vabariigi jaoks n-ö välislepinguteks, kuigi nende sõlmimisele jms ei laiene välissuhtlemiseaduse regulatsioon. Lõike 2 kohaselt esitavad valitsusasutused Eesti Vabariigi seisukohti Euroopa ühenduste ainupädevuses olevate välislepingute ettevalmistamisel. Lepinguga võtab kohustusi kolmanda riigi ees EÜ, mitte Eesti Vabariik (eraldi lepingupoolena). Enamiku selliste lepingute puhul on tegemist sarnase riigisisese menetlusega kui sekundaarõiguse puhul. Seetõttu tuleb neid menetleda samamoodi kui teisi EÜ õigusakte. Valitsusasutus, kelle esindaja osaleb nõukogu töörühmas, vastutab selle eest, et lepingu eelnõu kooskõlastatakse kõigi asjaomaste asutustega ning vajaduse korral korraldab selle esitamise Vabariigi Valitsusele otsustamiseks. Seega on oluline rõhutada, et seaduse 3. peatükki § 10 lõikes 2 nimetatud välislepingutele ei kohaldata.

Selleks, et olla edukas välissuhtlemisel ja viia ellu Eesti Vabariigi välispoliitikat on oluline teada, millise riigiga millised suhted Eesti Vabariigil on, olenemata asjaolust, kas need kohustused tulenevad Eesti Vabariigile kui Euroopa Liidu liikmesriigile või kui lihtsalt suveräänsele riigile. Vaatamata asjaolule, et Eesti Vabariigi välislepingud on kättesaadavad Riigi Teatajas, loodi sel eesmärgil ühtse ülevaate saamiseks Välisministeeriumi lepingute andmebaas (välisministri 13. mai 2002 määrusega nr 3 "Eesti Vabariigi rahvusvaheliste lepingute andmebaasi pidamise kord"). Selleks, et ülevaade lepingulistest suhetest kõikide riikidega oleks terviklik, on igati kohane lisada andmebaasi ka Euroopa ühenduste sõlmitud lepingud, olenemata sellest, et nad on avaldatud Euroopa Liidu Teatajas. Seega on vajalik ka nimetatud lepingutest Välisministeeriumi teavitamine ja nende lisamine andmebaasi. Lõike 3 kohaselt tuleb nimetatud Euroopa ühenduste lepingutest teatada Välisministeeriumile. Lõige 3 annab ka volitusnormi välisministrile kehtestada nendest lepingutest teavitamise kord.

§ 11. Välisesinduse pädevus

(1) Diplomaatiline esindus:

- 1) esindab Eesti Vabariiki ning kaitseb Eesti Vabariigi huve ja õigusi asukohariigis või rahvusvahelises organisatsioonis;
 - 2) arendab Eesti Vabariigi ja asukohariigi suhteid;
 - 3) peab läbirääkimisi asukohariigi institutsioonide, rahvusvahelise organisatsiooni üksuste ja rahvusvahelises organisatsioonis esindatud riikide esindajatega;
 - 4) kaitseb Eesti Vabariigi isikute huve ja õigusi asukohariigis või rahvusvahelise organisatsiooni töövaldkonda kuuluvates küsimustes;
 - 5) jälgib ja analüüsib asukohariigi arengut ja olukorda.
- (2) Konsulaarasutuse tegevust reguleeritakse konsulaarseadusega.
- (3) Iga erimissiooni pädevuse määrab Vabariigi Valitsus.

Paragrahvis 11 on kindlaks määratud välisesinduse pädevus, mida on võrreldes eelmise seadusega muudetud, arvestades kahepoolse (suursaatkond) ja mitmepoolse (alaline esindus) diplomaatilise esinduse erinevusi. Kuna praegu on diplomaatilise esinduse pädevus sätestatud suursaatkonna pädevusest lähtudes, on keeruline seda seostada rahvusvahelise organisatsiooni juures oleva alalise esinduse tööga. Sellest tulenevalt on sätet täiendatud ning välisesinduse pädevuse sõnastamisel viidatud lisaks asukohariigile ka rahvusvahelisele organisatsioonile.

Diplomaatilise esinduse põhilisteks ülesanneteks kooskõlas diplomaatiliste suhete Viini konventsiooniga on Eesti Vabariigi esindamine ning Eesti Vabariigi huvide ja õiguste kaitsmine asukohariigis või rahvusvahelises organisatsioonis, Eesti Vabariigi ja asukohariigi suhete edendamine, läbirääkimiste pidamine asukohariigi institutsioonidega või rahvusvahelise organisatsiooni organitega ja rahvusvahelises organisatsioonis esindatud riikide esindajatega, asukohariigi arengu ja olude jälgimine, aga ka Eesti Vabariigi isikute huvide ja õiguste kaitsmine.

Konsulaarasutuse kui välisesinduse pädevus on sätestatud konsulaarseaduses.

Kuna erimissiooni moodustamine on erandlik ja sõltub konkreetsest eesmärgist, siis on erimissiooni pädevuse sätestamine jätud Vabariigi Valitsuse ülesandeks. Erimissiooni pädevus määratakse selle moodustamisel.

Välisesinduse mõiste ja liigid on sätestatud eelnõu §-s 5. Muud eelmise seaduse peatüki 2¹ sätted juba on või tõstetakse uue seadusega vastavalt nende sisule välisteenistuse seadusesse.

3. peatükk **Välislepingud**

1. jagu “Välislepingu sõlmimine ja jõustamine”

Uues seaduses on välja jäetud eelmise seaduse § 17, mis sätestab pealkirja kohaselt välislepingute sõlmimise põhiprintsiibid, kuid tegelikkuses viitab vaid ühele konkreetsele printsiibile – lepingupoolte võrdõiguslikkusele – ja mainib, et lepingud tuleb sõlmida ka teistest rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normidest lähtudes. Kuna välislepingute sõlmimine on osa välissuhtlemisest, mille alustena on uue seaduse §-s 2 nimetatud ka rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted (sh lepingupoolte võrdõiguslikkus), siis ei peetud vajalikuks sama põhimõtet selles peatükis veel kord korrata.

§ 12. Välislepingu sõlmimise algatamine

(1) Välislepingu sõlmimise algatamise õigus on Välisministeeriumil.

(2) Ministeeriumid ja Riigikantselei esitavad välislepingu sõlmimise algatamise ettepaneku Välisministeeriumile.

Paragrahviga 12 reguleeritakse nii välislepingu sõlmimise algatamise riigisisest kui ka rahvusvahelist protsessi. Välislepingu sõlmimise algatamise ja ettevalmistamise sätestamisel on eelkõige lähtutud Eesti Vabariigi seadustest, rahvusvahelisest praktikast ja viimase kümne aasta jooksul väljakujunenud riigisisest praktikast.

Välislepingu sõlmimise algatamise erinevad võimalused on:

- 1) Välisministeerium või muu ministeerium leiab, et teatud riigiga tuleb mingis vallas suhteid reguleerida. Välisministeerium esitab diplomaatiliste kanalite kaudu sellele riigile ettepaneku asuda läbirääkimistesse välislepingu ühiseks väljatöötamiseks või esitab juba olemasoleva välislepingu projekti. Kui teine riik nõustub ettepanekuga, loetakse välislepingu sõlmimine algatatuks;
- 2) välisriik esitab sarnase ettepaneku Eesti Vabariigi Välisministeeriumile, kes edastab ettepaneku ja välislepingu projekti ministeeriumile või ministeeriumidele, kelle valitsemisala välislepingus käsitletakse. Ministeerium kaalub, kas Eesti Vabariik soovib sellist välislepingut sõlmida ja edastab oma seisukoha Välisministeeriumile, kes omakorda edastab selle välisriigile. Kui seisukoht on positiivne, loetakse välislepingu sõlmimine algatatuks;
- 3) mitmepoolse välislepingu (konventsiooni) puhul esitab sellega ühinemisest huvitatud ministeerium ettepaneku Välisministeeriumile. Sellise ettepaneku võib Välisministeeriumile esitada kirjaga. Ka välislepingu esitamist Vabariigi Valitsuse tööplaani saab käsitada välislepingu sõlmimise algatamise ettepanekuna. Kui Välisministeeriumil on kaalukaid põhjusi välislepingu sõlmimise algatamise vastu, peab ta sellest huvitatud ministeeriumile teada andma;
- 4) rahvusvaheline organisatsioon või muu rahvusvahelise õiguse subjekt kutsub Eesti Vabariiki üles mõne välislepinguga ühinema. Välisministeerium edastab vastava

üleskutse ministeeriumile, kelle valitsemisala välislepingus käsitletakse, koos ettepanekuga kaaluda ühinemist. Kui otsus on positiivne, asub asjaomane ministeerium välislepinguga ühinemist ette valmistama. Välisministeerium teavitab kirjadele vastamise üldkorras rahvusvahelist organisatsiooni välislepinguga ühinemise algatamisest;

- 5) Eesti Vabariik (kas koos rahvusvahelise organisatsiooni teiste liikmesriikidega või eraldi) leiab, et teatud rahvusvahelise elu külge on vaja reguleerida rahvusvahelise lepinguga ning teeb ettepaneku algatada mitmepoolse välislepingu väljatöötamine või muutmine. Sellele otsustusele järgneb tavaliselt pikk lepingu väljatöötamise protsess, mis lõppeb lepingu teksti vastuvõtmise või heakskiitmisega sama organisatsiooni korraldataval rahvusvahelisel üritusel. Kui riigid on selliselt välislepingu tekstis kokku leppinud, algab liikmesriikide ühinemisprotsess nimetatud lepinguga, mis enamasti koosneb allakirjutamisest ja sellele järgnevast ratifitseerimisest.

Lõike 1 kohaselt on välislepingu sõlmimise algatajaks nii riigisiseses kui ka rahvusvahelises mõttes alati Välisministeerium, mis tähendab, et Välisministeerium teeb teisele riigile või rahvusvahelisele organisatsioonile välislepingu sõlmimise algatamise ettepaneku või annab selleks nõusoleku. Kui välislepingu sõlmimise algatamist peab vajalikuks muu ministeerium või Riigikantselei, siis teevad nad oma ettepaneku Välisministeeriumile (lõige 2). Kui välislepingu sõlmimise algatamist peab vajalikuks ministeeriumi allasutus, siis teeb tema oma ettepaneku välislepingu sõlmimise algatamiseks Välisministeeriumile ministeeriumi kaudu, kelle valitsemisalas ta on.

§ 13. Välislepingu sõlmimise ettevalmistamine

- (1) Välislepingu sõlmimise ettevalmistamist juhib Välisministeerium või Välisministeeriumi nõusolekul muu ministeerium või Riigikantselei, kaasates Välisministeeriumi esindaja.
- (2) Välislepingu sõlmimise ettevalmistamisse kaasatakse ministeeriumid ja muud valitsusasutused, kelle valitsemisala välislepingus käsitletakse.
- (3) Vajaduse korral moodustab välislepingu sõlmimise ettevalmistamist juhtiv minister või riigisekretär käskkirjaga välislepingu sõlmimise ettevalmistamiseks töörühma või Vabariigi Valitsus korraldusega komisjoni või delegatsiooni. Vabariigi Valitsus võib anda töörühma, komisjoni või delegatsiooni juhile välislepingu parafeerimise õiguse.
- (4) Välislepingu sõlmimise tasand ja viis lepitakse kokku välislepingu sõlmimise ettevalmistamise ajal.

Paragrahvis 13 on käsitletud välislepingu sõlmimise ettevalmistamist kui algatamisele järgnevat sammu. Olenevalt sellest, kas tegu on täiesti uue välislepingu väljatöötamisega või rahvusvaheliselt juba vastu võetud välislepinguga ühinemisega, on ka ettevalmistavad sammud erinevad. Esimesel puhul tuleb alustada välislepingu teksti üle läbirääkimiste pidamisega ja teksti koostamisega. Teisel puhul aga olemasoleva välislepingu teksti analüüsimise ja tõlkimisega. Lõike 1 kohaselt juhib välislepingu sõlmimise ettevalmistamist Välisministeerium või Välisministeeriumi nõusolekul mõni teine ministeerium või Riigikantselei, kelle valitsemisala välislepingus käsitletakse. Sätte eesmärk on saavutada edukaks välissuhtlemiseks vajalik ühtsus, tõhusus ja koordineeritus, mille tagamiseks annab parima tulemuse Välisministeeriumi esindajate kaasamine ka nende välislepingute sõlmimise ettevalmistamisse, mida ei juhi Välisministeerium. Viimastel aastatel levima hakanud praktika, kus Välisministeeriumi kaasatakse välislepingu sõlmimise ettevalmistamisse suhteliselt hilises staadiumis, näiteks alles välislepingut kooskõlastades või isegi juba välislepingut Vabariigi Valitsusele esitades, on nii mõnigi

kord näidanud, et välisleping on sõlmimiseks ette valmistatud “puudulikult”, millega kaasneb vajadus materjalid põhjalikult ümber vormistada, mis on loomulikult liigset aega ja tööjõudu kulutav tegevus.

Välisministeeriumi kaasamiseks on mitmeid mooduseid. Näiteks kui välislepingu ettevalmistamiseks otsustatakse moodustada töörühm või delegatsioon, siis lülitatakse sellesse ka Välisministeeriumi esindaja. Samas on võimalik, et Välisministeeriumi ametnikud vaid nõustavad ja konsulteerivad välislepingu ettevalmistajat tõusetuvates küsimustes. Küsimuse, millist Välisministeeriumi kaasamise moodust kasutada, otsustavad välislepingu ettevalmistamist juhtiv ministeerium ja Välisministeerium ühiselt.

Lõige 2 võimaldab välislepingu ettevalmistamisse kaasata teisi ministeeriume ja valitsusasutusi, kelle valitsemisala leping käsitleb.

Vajaduse korral moodustab välislepingut ettevalmistava ministeeriumi minister või riigisekretär oma käskkirjaga töörühma (lõige 3; töörühma moodustamine toimub Vabariigi Valitsuse seaduse § 46 lõike 6 alusel), kelle ülesanne on välisleping sõlmimiseks riigisiselt ette valmistada. Komisjon või delegatsioon moodustatakse Vabariigi Valitsuse korraldusega n-ö riigiväliseks tegevuseks (Vabariigi Valitsuse seaduse § 21 lõike 1 alusel või uue seaduse § 8 lõike 1 punkti 8 alusel), näiteks teise lepingupoolega välislepingu üle läbirääkimiseks. Selles lõikes on sätestatud ka välislepingu parafeerimise volituste andmine. Parafeerimise volitused võib anda komisjoni esimehele või delegatsiooni juhile kohe selle moodustamise ajal või ka hiljem välislepingu üle peetavate läbirääkimiste käigus. Töörühma juhile võib Vabariigi Valitsus anda volitused parafeerimiseks, kui välislepingut puudutavad materjalid on jõudnud Vabariigi Valitsusse ning viimane peab volituste andmist vajalikuks. Parafeerimisega ei võeta riigile otseseid kohustusi, küll aga kinnitatakse, et lepingu üle läbirääkimiste tulemusena on jõutud mõlemaid pooli rahuldava tekstini, mida loetakse lõplikuks.

Lõikes 4 sätestatakse, et välislepingu sõlmimise ettevalmistamise käigus lepatakse kokku selle sõlmimise tasand ja viis. Tasandi määramise puhul lepatakse teise poolega kokku välislepingule allkirjutamise tasand (kas seda tehakse ministrite, peaministrite, presidentide, suursaadikute või muude riigiametniku poolt). Samuti loetakse tasandi määramiseks sellist otsustust, kas välislepingu sõlmib Vabariigi Valitsus või Riigikogu. Välislepingu sõlmimise viisi osas lepatakse kokku välislepingu teise poolega.

§ 14. Välislepingu materjalide esitamine Välisministeeriumile

Välislepingu sõlmimise ettevalmistamist juhtinud ministeerium või Riigikantslei esitab Välisministeeriumile järgmised nõuetekohased materjalid Vabariigi Valitsusele esitamiseks:

- 1) välislepingu eelnõu tekst, vastuvõetud välislepingu korral välislepingu ametlik tekst, ja korrektne tõlge eesti keelde, kui välislepingu eelnõu või välislepingu autentne tekst on ainult võõrkeeltes;
- 2) asjaomaste ministeeriumide kooskõlastuskirjad;
- 3) riigisisese õigusakti eelnõu välislepingu kohta;
- 4) vajaduse korral ettepanekud reservatsioonide või deklaratsioonide sõnastuse kohta;
- 5) välislepingu ja riigisisese õigusakti eelnõu seletuskiri.

Paragrahvis 14 on kindlaks määratud, millised nõuetekohased välislepingu materjalid peab välislepingu ettevalmistamist juhtinud ministeerium edastama Välisministeeriumile,

kes esitab need Vabariigi Valitsusele. Nõuetekohaste materjalide all mõeldakse eelkõige neid, mis vastavad õigusaktides kehtestatud nõuetele. Paragrahv täiendab Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996 määrusega nr 160 kinnitatud "Vabariigi Valitsuse reglemendis" kehtestatud valitsusele esitatavate materjalide nõuete regulatsiooni, arvestades välislepinguid käsitlevate eelnõude eripära.

Uudsenä tehakse vahet välislepingu eelnõu tekstil ja vastuvõetud välislepingu tekstil (punkt 1), sest vastuvõetud välislepinguga ühinemise korral ei ole korrektne rääkida välislepingu eelnõust. Vastuvõetud välislepingud on eelkõige konventsioonid, mis on juba vastu võetud või isegi jõustunud ning millega Eesti Vabariik ühineb. Näiteks jõustunud konventsiooniga ühinemise ettevalmistamisel ei saa viidata sellele konventsioonile kui konventsiooni eelnõule. Välislepingu eelnõust saab rääkida vaid siis, kui välisleping ei ole vastu võetud ega jõustunud. Samuti on lisatud ettepanek reservatsiooni ja deklaratsiooni sõnastuse kohta, kui välislepingu ettevalmistamist juhtiv ministeerium peab reservatsiooni või deklaratsiooni tegemist vajalikuks (punkt 4).

Vastuvõetud välislepinguga ühinemise korral valmistatakse Vabariigi Valitsusele ette punktis 1 nimetatud lepingu tekst ja riigisisese õigusakti eelnõu lepingu kohta. Näiteks ühinemise korral mitmepoolse välislepinguga, mis on küll rahvusvaheliselt vastu võetud kuid on veel allakirjutamiseks avatud, valmistatakse esmalt ette Vabariigi Valitsuse õigusakt (korralduse eelnõu), millega kiidetakse välisleping heaks ja antakse volitus sellele allakirjutamiseks, kui allakirjutajaks ei ole isik, kes eraldi volitust ei vaja. Allakirjutamisega ei muutu välisleping üldjuhul veel Eesti Vabariigi suhtes kohustuslikuks. Ka sellele reeglile võib olla erandeid. Kohustuslikuks muutub selline leping pärast ratifitseerimist.

Praktikas on esinenud juhtumeid, kui välislepingu ettevalmistaja on küll koostanud materjalid välislepingu allakirjutamiseks ja eeldanud, et välislepingu ratifitseerimiseks ettevalmistamine on juba Välisministeeriumi ülesanne või järgneb see allakirjutamisele automaatselt. Ka on esinenud juhtumeid, kus välislepingu ratifitseerimiseks on esitatud samad materjalid kui allakirjutamiseks, ilma et vahepeal oleks tehtud välislepingu mõjude kohta Eestile täiendavat analüüsi.

Esitatud on vaid üks näide paljudest eri variantidest, kuidas tuleb välislepingu sõlmimise korral riigisiselt toimida. Iga konkreetse välislepingu puhul tuleb riigisiseste sammude tuvastamiseks lähtuda just selle lepingu lõpusätetes kehtestatud normidest. Seetõttu on võimatu sätestada seaduses ammendavalt, kuidas ühel või teisel puhul toimida. Mõnel juhul on võimalik ka valida. Kui mitmepoolne välisleping on küll veel allakirjutamiseks avatud, kuid seda veel vaid lühikeseks ajaks ja on teada, millal saabub kuupäev, mil sellele enam alla kirjutada ei saa, siis on otstarbekas läbi mõelda, kas on mõistlik asuda üldse allakirjutamise etapi ettevalmistamisele. Mõistlikum võib olla asuda kohe välislepinguga ühinemise ettevalmistamisele, kas valitsuse või Riigikogu tasandil. Sellisel juhul ei tule ette valmistada kahte komplekti materjale (esmalt allakirjutamiseks ja pärast ühinemiseks).

Eelnevad näited illustreerivad veel kord, miks on vajalik kaasata Välisministeeriumi esindaja välislepingu sõlmimise ettevalmistamisse võimalikult varajases staadiumis.

Kui välislepingu sõlmimise ettevalmistamist on juhtinud Välisministeerium, vastutab materjalide nõuetele vastavuse eest Välisministeerium.

§ 15. Välisministeeriumi pädevus välislepingu materjalide läbivaatamisel

- (1) Välisministeerium kontrollib talle esitatud §-s 14 nimetatud materjalide vastavust õigusaktidele.
- (2) Kui välislepingu materjalides on puudusi, määrab Välisministeerium puuduste kõrvaldamiseks mõistliku tähtaja.
- (3) Välisministeerium esitab nõuetekohased välislepingu materjalid Vabariigi Valitsusele 30 päeva jooksul nende Välisministeeriumisse saabumisest või puuduste kõrvaldamisest arvates. Välisministeerium võib nimetatud tähtaega pikendada välislepingu materjalide suure mahu tõttu, teatades sellest materjalid esitanud ministeeriumile või Riigikantseleile.
- (4) Kui välislepingu sõlmimise ettevalmistamist juhtinud ministeerium või Riigikantselei ei kõrvalda puudusi määratud tähtpäevaks, tagastab Välisministeerium materjalid esitajale.
- (5) Välisministeerium võib teha Vabariigi Valitsuse heakskiidetud, kuid allakirjutamata välislepingu eelnõu teksti või vastuvõetud välislepingu tõlke teksti parandusi, mis ei muuda välislepingu sisu ega mõtet, teatades sellest Riigikantseleile, välislepingu sõlmimise ettevalmistamist juhtinud ministeeriumile ja vajaduse korral teistele asjaomastele ministeeriumidele.

Paragrahvis 15 on sätestatud Välisministeeriumi pädevus §-s 14 nimetatud välislepingu materjalide läbivaatamisel ja Vabariigi Valitsusele esitamisel. Kui välislepingu sõlmimise ettevalmistamist juhtinud ministeerium või Riigikantselei esitab välislepingu materjalid Välisministeeriumile, kontrollib viimane kõigepealt esitatud materjalide vastavust õigusaktides kehtestatud nõuetele. Eelkõige on siin mõeldud Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999 määrust nr 279 “Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri” ja Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996 määrusega nr 160 kinnitatud “Vabariigi Valitsuse reglementi”. Kui materjalid vastavad nõuetele, esitab Välisministeerium need Vabariigi Valitsusele materjalide saabumisest arvates 30 päeva jooksul. Praktikas pole aga harvad juhud, kus Välisministeeriumil tuleb ettevalmistatud materjalid esitada Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks erandkorras veelgi kiiremini, seda eriti juhtudel, kui mõne välisvisiidiga seoses on selgunud võimalus või vajadus välislepingu allakirjutamiseks või jõustamiseks. Kui esitatud materjalides on puudusi, määrab Välisministeerium välislepingu sõlmimise ettevalmistamist juhtinud ministeeriumile või Riigikantseleile puuduste kõrvaldamise tähtaja ning esitab materjalid Vabariigi Valitsusele puuduste kõrvaldamisest arvates 30 päeva jooksul. Kui materjalide esitaja puudusi ei kõrvalda, saadab Välisministeerium materjalid tagasi. Eriti mahuka eelnõu korral võib Välisministeerium pikendada valitsusele esitamise 30-päevast tähtaega, teatades sellest materjalid esitanud ministeeriumile või Riigikantseleile.

Lõikes 5 on ette nähtud võimalus teha Vabariigi Valitsuse heakskiidetud, kuid allakirjutamata välislepingu eelnõu teksti või vastuvõetud välislepingu tõlke teksti parandusi, mis ei muuda välislepingu sisu ega mõtet. Säte on lisatud eelkõige praktilistest kaalutlustest lähtudes. Kuna Vabariigi Valitsuse heakskiidetud välislepingu teksti ei saa üldjuhul hiljem enam muuta, siis on vaja sätestada seaduses erand, millega kooskõlas on võimalik parandada hiljem avastatud keelevigu ja ebatäpsusi. Selle sätte alusel tehtud

muudatustest peab Välisministeerium teatama Riigikantseleile, välislepingu ettevalmistamist juhtinud ministeeriumile ning vajaduse korral ka teistele ministeeriumidele.

§ 16. Välislepingu heakskiitmine Vabariigi Valitsuses

Sõlmimiseks ettevalmistatud välislepingu kiidab heaks Vabariigi Valitsus.

Kui Välisministeerium on sõlmimiseks ettevalmistatud välislepingu materjalid läbi vaadanud, esitab ta need Vabariigi Valitsusele, kes peab välislepingu heaks kiitma. Paragrahv rõhutab, et mitte ühtki välislepingut ei sõlmita ilma Vabariigi Valitsuse heakskiiduta. Kui välislepingu sõlmimine kuulub Vabariigi Valitsuse pädevusse, toimub heakskiitmine Vabariigi Valitsuse korralduse vastuvõtmisega. Kui välislepingu sõlmimise peab otsustama Riigikogu, väljendub Vabariigi Valitsuse heakskiit istungi protokollis märgitavas otsuses: nõustuda välislepingu sõlmimist käsitleva seaduseelnõuga.

§ 17. Välislepingu allakirjutamise volitused

(1) Ametikoha järgi (*ex officio*) ja ilma volikirjata kirjutab Vabariigi Valitsuse heakskiidetud välislepingule Eesti Vabariigi nimel alla:

- 1) Vabariigi President, peaminister või välisminister või
- 2) diplomaatilise esinduse juht, kes on akrediteeritud riiki või rahvusvahelise organisatsiooni juurde, kellega leping sõlmitakse.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatata isik kirjutab heakskiidetud välislepingule alla Vabariigi Valitsuse volitusel peaministri või välisministri allakirjutatud ning Välisministeeriumis registreeritud volikirja alusel.

Paragrahvi 17 eesmärk on loetleda isikud, kes võivad *ex officio* (ametikoha järgi) ja volikirja esitamata välislepingu allkirjastada. Eelmise seadusega võrreldes ei tehta enam vahet Vabariigi Presidendi ning peaministri ja välisministri õigustel. Vabariigi Presidendi pädevus on viidud kooskõlla Viini konventsiooniga. Lähtuvalt konventsioonist ja rahvusvahelisest praktikast on ka presidendil kui riigipeal õigus teha kõiki lepingu sõlmimise toiminguid ilma volikirja esitamata.

Ka diplomaatilise esinduse juhi õigus *ex officio* ja volikirja esitamata välislepingut allkirjastada tuleneb Viini konventsioonist. Muud isikud võivad välislepingu allkirjastada valitsuse volitusel peaministri või välisministri allakirjutatud ning Välisministeeriumis registreeritud volikirja ulatuses.

§ 18. Välislepingu teksti vastuvõtmise volitused

(1) Välislepingu teksti vastuvõtmisel rahvusvahelisel nõupidamisel, rahvusvahelises organisatsioonis või selle allasutuses esindab Eesti Vabariiki sellel nõupidamisel, selles organisatsioonis või allasutuses esindama volitatud isik.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatata isik esindab heakskiidetud välislepingu teksti vastuvõtmisel Eesti Vabariiki Vabariigi Valitsuse volitusel peaministri või välisministri allakirjutatud ning Välisministeeriumis registreeritud volikirja alusel.

Paragrahvis 18 on käsitletud välislepingu teksti vastuvõtmise volitusi. Viini konventsiooni kohaselt on välislepingu teksti vastuvõtmiseks vajalik kõigi lepingut ette valmistanud riikide nõusolek. Üldjuhul võetakse välislepingu tekst vastu rahvusvahelisel konverentsil, rahvusvahelises organisatsioonis või selle allasutuses. Sel juhul vajab lepingu teksti vastuvõtmine kahe kolmandiku riikide toetust, kui ei ole kokku lepitud teisiti. Seega on otstarbekas sätestada, et isik, kes on volitatud esindama Eesti Vabariiki sellel

konverentsil, selles organisatsioonis või allasutuses, võib ühtlasi ka välislepingu teksti vastu võtta. Seega võib välislepingu teksti ilma täiendava volituseta võtta selle sätte kohaselt vastu nii Eesti Vabariigi alaline esindaja rahvusvahelises organisatsioonis või selle allasutuses kui ka isik, kelle Vabariigi Valitsus on volitanud osalema konkreetsel konverentsil. Välislepingu teksti vastuvõtmine võib toimuda erinevalt: näiteks hääletamisega, vaikimisi heakskiitmisega, kokkulepitud välislepingu tekstile alla kirjutamisega. Viimane ei ole sama toiming §-s 17 sätestatud välislepingu allkirjastamisega. Teksti vastuvõtmise tähendus on sarnane parafeerimisega.

Lõige 2 puudutab isikuid, kes võivad välislepingu teksti vastu võtta, kui neil on selleks Vabariigi Valitsuse eraldi antud volitus. Näiteks võib juhtuda, et Eesti Vabariigi esindaja rahvusvahelisel konverentsil ei olnud lõplikult veendunud, kas lepingu tekst sellisel kujul lõplikuks tunnistada või mitte ja seetõttu ei andnud ta Eesti Vabariigi nõusolekut konverentsi ajal. Kui lepingu ettevalmistaja organisatsioon või riik leiab, et lepingu teksti vastuvõtmiseks on vaja rohkemate riikide nõusolekut, võib ta kutsuda riike ka hiljem andma oma nõusolekut teksti vastu võtmiseks. Sellisel puhul võibki Vabariigi Valitsus eraldi volitada kedagi seda tegema.

§ 19. Välislepingu sõlmimine

Välislepingu sõlmimisega võtab Eesti Vabariik endale välislepingus ettenähtud kohustused. Välisleping sõlmitakse sellele alla kirjutades, lepingut ratifitseerides, heaks kiites, sellega ühinedes või muul lepingus ettenähtud viisil.

Paragrahv 19 on välislepingute sõlmimist käsitlev üldsäte, mis vastab eelmise seaduse §-le 22. Paragrahvi kohaselt väljendatakse nõusolekut välislepingus ettenähtud kohustustega lepingu sõlmimise teel. Leping sõlmitakse sellele alla kirjutades, lepingut ratifitseerides, heaks kiites, sellega ühinedes või muul lepingus ettenähtud viisil.

§ 20. Välislepingu ratifitseerimine

Välisleping ratifitseeritakse Riigikogus, kui:

- 1) välislepinguga muudetakse riigipiire;
- 2) välislepingu rakendamiseks on tarvis võtta vastu, muuta või kehtetuks tunnistada Eesti Vabariigi seadusi;
- 3) välislepingu kohaselt ühineb Eesti Vabariik rahvusvahelise organisatsiooni või liiduga;
- 4) välislepinguga võtab Eesti Vabariik sõjalisi kohustusi;
- 5) välislepinguga võtab Eesti Vabariik avalik-õiguslikes suhetes varalisi kohustusi, mille täitmiseks ei ole riigieelarves vahendeid ette nähtud või mis ületavad riigieelarves kehtestatud varalise kohustuse piirmäärasid, mille ulatuses on välislepingu volitatud sõlmima Vabariigi Valitsus;
- 6) välislepingus on ratifitseerimine ette nähtud.

Paragrahvis 20 on käsitletud välislepinguid, mis tuleb kindlasti ratifitseerida Riigikogus. Eelmise seaduse §-ga 23 korratakse põhiseaduse § 121 sõnastust ilma selle sisu avamata. Uues seaduses on eelmise seaduse punkt 4 (sõjaliste ja varaliste kohustuste võtmise kohta) jagatud kaheks ja sõnastatud ümber. Sätet on täpsustatud seetõttu, et pärast põhiseaduse vastuvõtmist on teisi seadusi täiendatud ning omandatud välislepingute sõlmimise kogemusi.

Sõjaliste kohustuste täitmist reguleeritakse rahvusvahelise sõjalise koostöö seadusega.

Varaliste kohustuste võtmine välislepingutega on üks enam vaidlusi tekitanud küsimus alates põhiseaduse vastuvõtmisest 1992. aastal. Siiani ei ole suudetud seaduse tasemel määratleda, milles täpselt seisneb varaline kohustus. Ühelt poolt võib väita, et iga välislepingu täitmiseks tuleb teha otseseid või kaudseid rahalisi kulutusi, mistõttu tuleks iga välisleping Riigikogus ratifitseerida. Teiselt poolt võib oletada, et põhiseaduse koostamisel ei mõeldud varalise kohustuse all kõige väiksemaidki väljaminekuid või saamata jäänud tulusid. Siiani ei ole õnnestunud katsed määratleda varalist kohustust kui kindlaksmääratud summat ületavat kohustust või kui riigieelarves ettenägemata summat. Enam kui kümneaastane välislepingute sõlmimise praktika on näidanud, et varaliste kohustuste mõistet tuleb täpsustada nii, et Riigikogu ratifitseeriks üksnes sellised varalised kohustused, mis sisaldavad välislepinguid, mille täitmine ilma Riigikogu heakskiiduta ei ole võimalik.

Uue seaduse koostamisel leiti, et varalise kohustuse sätte alusel Riigikogus ratifitseeritavate välislepingute ring on otstarbekas kindlaks määrata lähtuvalt sellest, kas välislepingu täitmiseks on riigieelarves vahendeid ette nähtud, või lepinguga võetavate varaliste kohustuste suurusest ühe aasta kohta. Kooskõlas põhiseaduse § 121 mõttega on peetud silmas välislepinguid, millega Eesti Vabariik võtab endale rahvusvahelise avaliku õiguse valdkonda kuuluvaid rahalisi kohustusi või mille rakendamine toob kaasa olulisi rahalisi kulutusi.

Kui riigieelarves on välislepingu täitmiseks vahendid ette nähtud, siis ei pea Riigikogule lepingut ratifitseerimiseks esitama ja lepingu on volitatud sõlmima Vabariigi Valitsus.

Piirmäärad, mille ulatuses on Vabariigi Valitsus volitatud varalised kohustused toovaid lepinguid sõlmima, sätestatakse iga-aastases riigieelarve seaduses eraldi paragrahviga. Selline lahendus on ka piisavalt paindlik, sest vajadusel saab seadusandja igal aastal riigieelarve seadusega kehtestatud piirmäärasid muuta. Sõnastus, kus peaks arvestama iga-aastases riigieelarves toodud piirmäärasid võimaldab eelarvega kehtestada mitmeid piirmäärasid (näiteks ühe lepinguga võetavate kohustuste maht eelarveaasta kohta, kõigi Vabariigi Valitsuse sõlmitavate lepingutega võetavate kohustuste kogumaht jne). Kirjeldatud regulatsioon lisandub riigieelarve seadusesse alates 2007. aastast.

Oluline on ka rõhutada, et varalised kohustused kaasa toovad välislepingud tuleb kindlasti kooskõlastada ka Rahandusministeeriumiga, lähtudes teistest õigusaktidest.

§ 21. Välislepingu jõustamine

(1) Välislepingu jõustamisega avaldab Eesti Vabariik valmisolekut täita endale lepingu sõlmimisega võetud kohustusi. Välisleping jõustatakse allakirjutamisega, lepingukirjaga või muul lepingus ettenähtud viisil.

(2) Tulenevalt välislepingust võib lepingukiri olla:

- 1) ratifitseerimiskiri;
- 2) heakskiitmiskiri;
- 3) ühinemiskiri;
- 4) jõustumisnoot;
- 5) muu lepingukiri.

(3) Riigikogu ratifitseeritud välislepingu lepingukirjale kirjutab alla Vabariigi President.

(4) Vabariigi Valitsuse sõlmitud välislepingu lepingukirjale kirjutab alla peaminister või välisminister.

(5) Jõustumisnoodile kirjutab oma nimetähed välisminister või tema volitatud isik.

(6) Välisministeerium korraldab lepingukirjade vahetamist teise lepingupoolega või annab lepingukirja hoiulevõtjale hoiule.

Paragrahvis 21 on käsitletud lepingu jõustamist ja lepingukirju. Kuigi sellist mõistet eelmises seaduses ei kasutatud, pole sisuliselt tegemist uue dokumendiliigiga, vaid on leitud ühisnimetus paljudele eri nimetusega dokumentidele, mida Eesti Vabariik on aastaid edastanud välislepingu hoiulevõtjatele ja mis sisuliselt väljendavad Eesti Vabariigi valmisolekut täita välislepingus ettenähtud kohustusi. Eelmise seaduse §-s 24 sätestati üksnes ratifitseerimiskirjade allakirjutamise ja nende vahetamise või hoiuleandmise kord. Uue seaduse § 6 lõike 1 punktis 2 nähakse ette üksikasjalikum ja rahvusvahelisele õigusele enam vastav dokumentide loetelu. Sellest tulenevalt on paragrahvi 21 lõikes 2 esitatud lepingu kohustustega nõustumist väljendavate lepingukirjade loetelu.

Varem kehtinud regulatsiooni järgi kirjutas Vabariigi President all välislepingu ratifitseerimiskirjadele (põhiseaduse § 78 punkt 6, eelmise seaduse § 24 lõige 1). Eelmine seadus ei reguleerinud, kes kirjutab alla välislepingute ühinemis- või heakskiitmiskirjadele. Ka rahvusvaheline õigus ja tava ei näe seda ette, jättes selle riigi enda otsustada. Praktikaks on sellistele kirjadele kirjutatud alla enamasti välisminister, harvadel juhtudel ka peaminister. Uue seaduse § 21 lõike 3 sõnastus sätestabki kehtiva praktika, mille kohaselt välislepingute heakskiitmiskirjadele kirjutab alla peaminister või välisminister, kui välislepingu on sõlminud Vabariigi Valitsus. Riigikogu tasemel sõlmitud välislepingute lepingukirjade allakirjutamise ainuõigus jääb Vabariigi Presidendile. Paragrahvi 21 lõikes 3 nimetatud Riigikogu ratifitseeritud välislepingu lepingukirjade all mõistetakse Riigikogu poolt ühinemise, heakskiitmise ja ratifitseerimise seaduse vastuvõtmisega ratifitseeritud välislepingute lepingukirju.

Eraldi lepingukirjana on välja toodud jõustumisnoot, sest noote ei allkirjastata, vaid pitseri sisse kirjutab oma nimetähed Välisministeeriumis selleks õigust omav isik. Kooskõlas rahvusvahelise diplomaatilise tavaga ning vastavalt välisministri antud üldvolitusele võivad noodile oma nimetähed kirjutada minister, kantsler, asekanclerid, osakondade peadirektorid, protokolliosakonna diplomaatilise puutumatuse ja eesõiguste büroo direktor ning välisesinduse juht või teda asendav isik. Välisministri volitus kirjutada jõustumisnoodile nimetähed on fikseeritud ka Välisministeeriumi asjaajamiskorras ning eraldi volitamist iga noodi allakirjutamiseks ei toimu.

Lepingukirju vahetab või annab hoiulevõtjale Välisministeerium, tehes seda üldjuhul kohe pärast selle vormistamist. Kuna lepingukiri edastatakse §-s 21 sätestatud korras pärast selle allkirjastamist, sõltub edastamise kiirus selle allkirjastamisest. Tähtaja sätestamine ei ole siinkohal otstarbekas, sest see muudaks protsessi liiga jäigaks. Praktikaks on sageli ka juhtumeid, kus on vajalik või otstarbekas lepingukirja üleandmist või hoiuleandmist ajastada mingiks kindlaks sündmuseks. Sellisel puhul hoitakse juba vormistatud lepingukirja Välisministeeriumis või asjaomasel välisesinduses kuni soovitava sündmuse seni. Kahe- või kolmepoolsete lepingute puhul lepingukirjad vahetatakse, rahvusvahelises organisatsioonis sõlmitud välislepingute puhul antakse lepingukirjad hoiulevõtjale hoiule.

Välislepingu jõustumise tähtaega Eesti Vabariigi suhtes arvestatakse lepingukirjade vahetamisest või kirja hoiuleandmisest.

§ 22. Reservatsioonide ja deklaratsioonide tegemine, muutmine ja tagasivõtmine

- (1) Reservatsioone võib välislepingu kohta teha välislepingut sõlmides välislepingu tingimuste kohaselt.
- (2) Deklaratsioone võib välislepingu kohta teha välislepingut sõlmides või välislepingut täites.
- (3) Välislepingu kohta tehtud reservatsioonide muutmise ja tagasivõtmise õigus on välislepingu sõlminud asutusel välislepingu tingimuste kohaselt.
- (4) Välislepingu kohta tehtud deklaratsioonide muutmise ja tagasivõtmise õigus on välislepingu sõlminud asutusel.
- (5) Kui välislepingu osaline on teinud lepingu mõtte ja eesmärgiga vastuolus oleva reservatsiooni või deklaratsiooni, esitab Riigikantselei või ministeerium, kelle valitsemisalas leping on, Välisministeeriumile reservatsiooni või deklaratsiooni kohta vastuväite tegemise ettepaneku ja vastuväite projekti. Vastuväite edastab teisele lepingupoolele või lepingu hoiulevõtjale Vabariigi Valitsuse nimel välisminister.

Paragrahviga 22 asendatakse eelmise seaduse § 25. Eesti Vabariigi välislepingute sõlmimise praktikas on tavaliselt kasutatud sõna "klausel" asemel sõna "reservatsioon", mille sisu on määratletud Viini konventsiooni artikli 1 punktis d: *"klausel" tähendab mis tahes sõnastuses ja mis tahes nimetusega ühekordset avaldust, mille riik on teinud lepingule allakirjutamisel, selle ratifitseerimisel, vastuvõtmisel või kinnitamisel või sellega ühinemisel, millega ta soovib välistada või muuta lepingu teatud sätete juriidilist mõju nende kohaldamisel selle riigi suhtes;*".

Lepingu sõlmimisel või ka lepingu kehtivuse ajal võib välislepingu kohta teha deklaratsioone. Deklaratsioon on riigi ühepoolne avaldus, millega täpsustatakse või selgitatakse välislepingu sätteid ning mis erinevalt reservatsioonist ei välista sätte riigi suhtes kohaldamist.

Lõikes 5 käsitletud reservatsioonide ja deklaratsioonide kohta vastuväidete tegemise küsimust ei ole seni Eesti seaduses reguleeritud, ehkki rahvusvahelises õiguses on see võimalus ette nähtud. Eesti jaoks on tegu uue valdkonnaga. Vastuväidete tegemisel on pigem poliitiline kui õiguslik mõju (sellega avaldatakse reservatsiooni teinud riigile survet reservatsiooni tagasivõtmiseks), mistõttu vastuväite tegemise otsuse peaks langetama välisminister. Ministeeriumid peaksid aga jälgima oma valitsemisalas olevate lepingute täitmist, nende suhtes tehtud reservatsioone ja hindama reservatsioonide ja deklaratsioonide kohasust.

2. jagu "Välislepingu täitmine"

§ 23. Välislepingu täitmise tagamine

- (1) Välislepingu täitmise tagab Vabariigi Valitsus või selleks volitatud valitsusasutus.
- (2) Vabariigi Valitsus võib välislepingut pärast selle heakskiitmist ja enne selle jõustumist ajutiselt kohaldada tingimusel, et sellega ei piirata isiku põhiõigusi ega -vabadusi ning välislepingu ajutine kohaldamine on ette nähtud välislepingus või Vabariigi Valitsuse õigusaktis.
- (3) Välislepingu peatamise otsustab Vabariigi Valitsus ning Välisministeerium teatab sellest teisele lepingupoolele või hoiulevõtjale.

Paragrahvi 23 kohaselt tagab välislepingu täitmise Vabariigi Valitsus või selleks volitatud valitsusasutus. Siamaani määrab Vabariigi Valitsus harva lepingu täitmise eest vastutava ministeeriumi. Sellest tulenevalt on tekkinud olukordi, kus ministeeriumid ei ole kindlad, kes ühe või teise välislepingu või selle osa täitmise eest tegelikkuses vastutab. Sellise olukorra vältimiseks peab Välisministeerium otstarbekas määrata probleemsete kaasuste puhul välislepingu heakskiitmisel kohe ka selle täitmise eest vastutav ametkond. Lisaks on sätestatud ka praktikas mõnikord kasutatav võimalus, et lepinguosalisel kohaldavad lepingut ajutiselt enne selle jõustumist. Nimetatud säte seadustab praktika, kus ajutiselt kohaldatakse lepinguid, mille jõustumise menetlus võib riiklikel ja muudel põhjustel võtta kaua aega. Selle sätte alusel saab lepingut ajutiselt kohaldada juhul, kui see ei piira isikute põhiõigusi ega -vabadusi.

Lõikes 3 sätestatakse, et Vabariigi Valitsus võib välislepingu peatada. Välislepingu peatamise võimalus tuleneb Viini konventsioonist ning tähendab seda, et välislepingut ajutiselt ei kohaldata. See ei tähenda välislepingu muutmist, lõppemist, denonsseerimist ega lõpetamist. Näiteks võib välislepingu peatamise vajadus tekkida juhul, kui teine lepingupool rikub lepingut ning Eesti Vabariik peab sellele kiirelt reageerima. Kuna tegemist ei ole välislepingu muutmise, lõppemise, denonsseerimise ega lõpetamisega, siis on otstarbekas jätta välislepingu täitmise peatamine kui ajutine abinõu Vabariigi Valitsuse pädevusse. Välislepingu peatamisest tuleb kindlasti teatada teisele lepingupoolele või hoiulevõtjale.

§ 24. Välislepingu ja riigisisese õigusakti vastuolu

(1) Kui Riigikohus on tunnistanud, et välisleping või selle osa on põhiseadusega vastuolus, teeb välislepingust taganemise, selle denonsseerimise või muutmise menetluse algatamise ettepaneku:

- 1) Vabariigi Valitsus Riigikogule, kui Riigikogu on välislepingu ratifitseerinud;
- 2) Välisministeerium Vabariigi Valitsusele, kui välislepingu on sõlminud Vabariigi Valitsus.

(2) Kui riigisisene õigusakt on vastuolus Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepinguga, algatab Vabariigi Valitsus, vastav ministeerium või Riigikantselei õigusakti vastavusse viimise välislepinguga.

Paragrahvis 24 on käsitletud vastuolu välislepingu ja riigisisese õiguse vahel. Eesti Vabariik lähtub põhiseaduse §-st 123, mille kohaselt Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega, ja Viini konventsiooni artiklis 26 sätestatud ja rahvusvahelise õiguse nurgakiviks olevast põhimõttest *pacta sunt servanda*. See tähendab, et leping on selle osalistele kohustuslik ja nad peavad seda ausalt täitma. Eesti õiguses on aktsepteeritud pigem monistlik käsitlus, mille kohaselt Eesti rahvusvahelised lepingud moodustavad ühtse süsteemi riigisiseste õigusaktidega. Viini konventsiooni artikli 27 kohaselt ei saa riik lepingu täitmata jätmise põhjusena viidata oma riigisisesele õigusele. Erand on toodud artiklis 46, milles viidatakse fundamentaalse tähtsusega normile. Põhiseaduse § 123 kohaselt tuleb kontrollida lepingu põhiseadusele vastavust selle sõlmimisel, mitte jõustunud välislepingu täitmisel. See tähendab, et Eesti Vabariigis ei tohiks tekkidagi olukorda, kus kehtiv välisleping on põhiseadusega vastuolus. Seda muidugi eeldusel, et lepingu ettevalmistamise ajal küsimust ka tegelikult analüüsitakse. Seega kehtib *pacta sunt servanda* põhimõte kõikide välislepingute kohta. Kui siiski selgub, et jõustunud välisleping on vastuolus põhiseadusega, tuleb välisleping denonsseerida või seda muuta.

Kui jõustunud välislepingu kehtivuse ajal selgub, et sellega on vastuolus mõni Eesti õigusakt, siis tuleks muuta õigusakti selliselt, et see oleks kooskõlas välislepinguga. Teise teoreetilise võimalusena võib ka kaaluda, kas asuda hoopis välislepingu muutmisele või denonsseerimisele. Viimase kasuks otsustamine ei vabasta riiki välislepingu täitmise kohustusest kuni selle Eesti Vabariigi suhtes kehtivuse lõppemiseni.

Võrreldes eelmise seaduse §-ga 27, on välislepingu ja riigisisese õigusakti vastuolu regulatsiooni oluliselt muudetud. Paragrahvi 24 lõikes 1 täpsustatakse, milline riigiasutus teeb ettepaneku välislepingu sõlminud asutusele käivitada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lõikes 3 ette nähtud protseduur välislepingu denonsseerimiseks või muutmiseks. Kui välislepingu on sõlminud Vabariigi Valitsus, teeb ettepaneku Vabariigi Valitsusele Välisministeerium; kui välislepingu on ratifitseerinud Riigikogu, teeb Riigikogule ettepaneku Vabariigi Valitsus, kusjuures Vabariigi Valitsusele esitab materjalid Välisministeerium.

3. jagu “Välislepingu muutmine ja lõppemine”

§ 25. Välislepingu muutmine

(1) Välislepingut muudetakse välislepingu sõlmimisega samas korras, kui välislepingus ei ole ette nähtud teisiti.

(2) Vabariigi Valitsus võib anda nõusoleku muuta Riigikogus ratifitseeritud välislepingut, kui üheaegselt esinevad järgmised tingimused:

- 1) muudatus ei ole sisulist laadi;
- 2) muutmiseks on vaja Eesti Vabariigi kinnitust rahvusvahelise organisatsiooni muudatusettepaneku kohta;
- 3) selline muutmise menetlus on välislepingus ette nähtud.

Paragrahvis 25 on sätestatud rahvusvahelise lepinguõiguse üldpõhimõte, mille kohaselt välislepingut muudetakse välislepingu sõlmimisega samas korras, kui lepingus ei ole ette nähtud teisiti. See rahvusvahelise õiguse põhimõte kandub üle ka riigisisesse õigusesse. Kui välisleping on ratifitseeritud Riigikogus, tuleb ka selle muudatused üldjuhul ratifitseerida Riigikogus.

Erandjuhul võib Riigikogus ratifitseeritud välislepingu muutmise nõusoleku anda Vabariigi Valitsus. Seda näiteks juhul, kui välislepingu muutmissettepaneku teeb rahvusvaheline organisatsioon, andes riigile reageerimiseks piiratud aja, mille möödumisel loetakse muudatus riigi suhtes automaatselt jõustunuks, kui sellele ei ole vastu oldud. Reeglina oodatakse muudatusettepanekute kohta arvamust vaid juhul, kui riik muudatustega nõus ei ole. Nõusoleku puhul vaikitakse, mis tähendab, et kui tähtaja jooksul ei ole mittenõustumist väljendatud, jõustub muudatus riigi suhtes. Selline muutmisprotseduur on enamasti ette nähtud juba välislepingu tekstis. Sellises olukorras on lähtuvalt otstarbekuse põhimõttest mõttekam jätta muudatusettepaneku otsustamine Vabariigi Valitsuse pädevusse, kui see ei too kaasa sisulisi ega olulisi muudatusi. Viimasel juhul oleks vajalik läbida tavaline riigisisene välislepingu muutmise protseduur. Üldiselt võib seda rakendada tehnilise muudatuste tegemisel, mille eesmärk on näiteks konventsioonile lisatud nimekirja või loetelu ajakohastamine vms. Sellistel juhtudel ei ole juriidiliselt vajalik ega ka praktiliselt otstarbekas koormata Eesti Vabariigi kinnituse saamiseks Riigikogu. Lõike 2 punktides 1-3 loetletud tingimused peavad esinema ühel

ajal, et Vabariigi Valitsus võiks anda nõusoleku Riigikogus ratifitseeritud välislepingu muutmiseks.

§ 26. Välislepingu lõppemine

- (1) Välisleping lõpeb selles ettenähtud või muul rahvusvahelise õigusega sätestatud viisil.
- (2) Kui teine lepingupool denonsseerib ratifitseeritud välislepingu, teeb Vabariigi Valitsus Riigikogule ettepaneku tunnistada kehtetuks välislepinguga ühinemise, välislepingu heakskiitmise ja ratifitseerimise või muu seadus.
- (3) Kui teine lepingupool lõpetab Vabariigi Valitsuse sõlmitud välislepingu või taganeb sellest, teeb Välisministeerium Vabariigi Valitsusele ettepaneku tunnistada kehtetuks välislepingu sõlmimise õigusakt.

Paragrahvi 26 on võrreldes eelmise seadusega lisatud lõiked 2 ja 3, millega sätestatakse, et kui teine lepingupool denonsseerib ratifitseeritud välislepingu, teeb Vabariigi Valitsus Riigikogule ettepaneku tunnistada välislepinguga ühinemise, vastuvõtmise, kinnitamise, ratifitseerimise või muu seadus kehtetuks. Kui aga teine lepingupool lõpetab Vabariigi Valitsuse sõlmitud välislepingu või taganeb sellest, teeb Välisministeerium Vabariigi Valitsusele ettepaneku tunnistada kehtetuks välislepingu sõlmimise õigusakt.

Sellise regulatsiooni eesmärk on lahendada olukord, kus näiteks välislepingu ratifitseerimise seadus või Vabariigi Valitsuse korraldus välislepinguga ühinemise kohta kehtib, kuigi välisleping ise on kaotanud kehtivuse. Sellist olukorda ei saa aga pidada soovitavaks õiguskorra selguse seisukohast ning välislepingu kehtivuse lõppemise korral peab kehtetuks muutuma ka asjaomane ühinemise, heakskiitmise, ratifitseerimise või muu seadus.

Lepingu lõppemise võimalused on sätestatud Viini konventsiooni artiklis 54, mille kohaselt võib välisleping lõppeda vastavalt lepingu sätetele või lepingupoolte nõusolekul (punktid a ja b).

Kui välislepingus on ette nähtud selle kehtivusaeg, peaks välislepingu ratifitseerimisel ühinemise, heakskiitmise, ratifitseerimise või muusse seadusesse lisama sätte, mille kohaselt muutub see kehtetuks samaaegselt lepingu lõppemisega. Selline teguviis on otstarbekas, et Riigikogu mitte liigselt koormata kehtetuks tunnistamise seaduste menetlemisega olukordades, kus seda saaks vältida. Sama põhimõtet peaks kohaldama ka Vabariigi Valitsuse sõlmitud välislepingute puhul.

§ 27. Välislepingu denonsseerimine, lõpetamine või sellest taganemine

- (1) Ratifitseeritud välislepingu denonsseerimise otsustab Riigikogu.
- (2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatata välislepingu lõpetamise või sellest taganemise otsustab Vabariigi Valitsus.
- (3) Välislepingu denonsseerimisest, lõpetamisest või sellest taganemisest teatab teisele lepingupoolele või hoiulevõtjale Välisministeerium.

Paragrahvis 27 on täpsustatud, võrreldes eelmise seadusega, et ratifitseeritud välislepingu denonsseerimise otsustab Riigikogu ning muude välislepingute lõpetamise või nendest taganemise otsustab Vabariigi Valitsus. Lepingust taganemine võib kõne alla tulla näiteks siis, kui üks mitmepoolse välislepingu osapool ei soovi enam olla lepinguga seotud, kuid see ei too kaasa välislepingu kui terviku lõpetamist, kuna see jääb ülejäänud lepingupoolte jaoks endiselt jõusse.

Välislepingu denonsseerimisest, lõpetamisest või sellest taganemisest teatamise kohustus on sarnaselt kehtiva korraga Välisministeeriumil.

4. jagu “Välislepingu hoidmine ja avaldamine”

§ 28. Välislepingu hoidmine ja avaldamine

(1) Kahe- ja kolmepoolse välislepingu originaali ning muud välislepingu ametlikku teksti hoitakse Välisministeeriumis.

(2) Välisleping avaldatakse Riigi Teatajas.

(3) Riigi Teatajas ei avaldata välislepinguid, mis avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas.

Võrreldes eelmise seadusega, on täiendatud lõiget 1, mille kohaselt kahe- ja kolmepoolsete välislepingute originaale ning muude välislepingute (näiteks konventsioonide) ametlikku teksti hoitakse Välisministeeriumis. Viimaste puhul ei ole üldjuhul võimalik hoida Eesti Vabariigis osalisriikide allkirjadega originaale.

Välja on jäetud eelmise seaduse § 31, kuna Välisministeeriumil lasuv välislepingute registreerimise kohustus on ette nähtud uue seaduse § 9 lõike 3 punktis 5.

Välislepingud avaldatakse Riigi Teatajas. Kooskõlas Riigi Teataja seadusega esitavad välislepinguid avaldamiseks Riigikogu Kantselei (Riigikogus ratifitseeritud välislepingud koos ühinemise, heakskiitmise, ratifitseerimise või muu seadusega), Riigikantselei ning ülejäänud juhtudel Välisministeerium.

Riigi Teataja seaduse § 2 punktis 3 sätestatakse: “Riigi Teatajas avaldatakse Riigikogus ratifitseeritud välislepingud ja Vabariigi Valitsuse sõlmitud välislepingud, välja arvatud välislepingud, mis on sõlmitud Euroopa Liidu lepingu, Euroopa Ühenduse asutamislepingu või EURATOMi asutamislepingu alusel ja kuuluvad avaldamisele Euroopa Liidu Teatajas”.

Selguse huvides on ka välissuhtlemisseaduses sätestatud, et Euroopa Liidu Teatajas avaldatavaid välislepinguid (nn segalepingud) Riigi Teatajas enam ei avaldata.

4. peatükk

Ametkondlik välisleping

Põhjus, miks uues seaduses ametkondlikke välislepinguid eraldi peatükis käsitletakse, on see, et nimetatud lepinguid sõlmivad riigiasutused ja omavalitsusüksused oma pädevuse piires, mitte Eesti Vabariigi nimel. Sellest tulenevalt ei kehti ametkondlikele välislepingutele teised välissuhtlemisseaduse sätted. Samal ajal sõlmitakse ametkondlike välislepinguid üha sagedamini.

§ 29. Ametkondliku välislepingu sõlmimine

Riigiasutused ja omavalitsusüksused võivad vastavalt oma pädevusele iseseisvalt ette valmistada ja sõlmida ametkondlikke välislepinguid.

Vastavalt §-le 29 võivad riigiasutused ja omavalitsusüksused iseseisvalt ette valmistada ja sõlmida välislepinguid oma välissuhtlemispädevuse piires. Kui näiteks valitsusasutus näeb välislepingu ettevalmistamise käigus ette valitsemisala piiride ületamist, tuleb sõlmida välisleping § 3 punkti 2 mõistes.

§ 30. Ametkondliku välislepingu avaldamine

Ametkondlik välisleping avaldatakse asjaomase riigiasutuse või omavalitsusüksuse veebilehel või ametlikus väljaandes, kui ametkondlikus välislepingus ei ole sätestatud teisiti.

Uudse nõudena nähakse §-s 30 ette ametkondliku välislepingu avaldamise kohustus asjaomase riigiasutuse või omavalitsusüksuse ametlikus väljaandes või veebilehel. Avaliku teabe seaduse §-s 31 sätestatakse veebilehe pidamise kohustus ning see on sobiv koht avaldada välisleping paberkandjal ilmuva ametliku väljaande kõrval või asemel.

§ 31. Ametkondlikust välislepingust teatamine

- (1) Valitsusasutus teatab sõlmitud ametkondlikust välislepingust Välisministeeriumile.
- (2) Välisminister kehtestab määrusega valitsusasutuse ametkondlikust välislepingust teatamise korra.

Kuigi ametkondlikke välislepinguid võivad oma pädevuse piires sõlmida riigiasutused ja omavalitsusüksused, on §-s 31 sätestatud, et sõlmitud välislepingust on kohustatud teatama Välisministeeriumile üksnes valitsusasutused. Ministeeriumide valitsemisalasse kuuluvad valitsusasutused teatavad Välisministeeriumile oma ministeeriumi kaudu.

Välisministeeriumi ametkondlikust välislepingust teatamise korra kehtestab välisminister määrusega.

§ 32. Ametkondliku välislepingu muutmise, peatamise ja lõpetamine

Ametkondliku välislepingu muutmise, peatamise või lõpetamise otsustab asjaomane riigiasutus või omavalitsusüksus rahvusvahelise õiguse ja ametkondliku välislepingu kohaselt.

Paragrahv 32 on deklaratiivse sisuga, sätestades, et ametkondliku välislepingu muutmise, peatamise või lõpetamise otsustab selle sõlminud riigiasutus või omavalitsusüksus rahvusvahelise õiguse ja välislepingu kohaselt.

5. peatükk

Rakendussätted

§ 33. Välisteenistuse seaduse muutmise

Välisteenistuse seadust (RT I 1995, 15, 172; 2002, 82, 481) täiendatakse §-ga 19¹ järgmises sõnastuses:

“§19¹. Erakorraliseks ja täievoliliseks suursaadikuks nimetamine ja tagasikutsumine

- (1) Erakorralise ja täievolilise suursaadiku kandidaadi esitab Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks välisminister Välisministeeriumi atesteerimiskomisjoni ettepanekul.
- (2) Vabariigi Valitsus kinnitab erakorralise ja täievolilise suursaadiku kandidaadi ja esitab selle Vabariigi Presidendile nõusoleku saamiseks.
- (3) Pärast Vabariigi Presidendilt erakorralise ja täievolilise suursaadiku kandidaadi kinnitamiseks nõusoleku saamist teavitab Välisministeerium Riigikogu väliskomisjoni erakorralise ja täievolilise suursaadiku kandidaadi kinnitamisest.
- (4) Pärast erakorralise ja täievolilise suursaadiku kandidaadi kinnitamist taotleb Välisministeerium erakorralise ja täievolilise suursaadiku kandidaadile välisriigi pädeva asutuse nõusolekut (*agrément'i*), kuhu ta soovitakse akrediteerida. Kui erakorralise ja täievolilise suursaadiku kandidaat soovitakse akrediteerida

rahvusvahelise organisatsiooni juurde, taotleb Välisministeerium vajaduse korral selle organisatsiooni nõusolekut (*agrément'i*).

(5) Välisminister teavitab Vabariigi Valitsust nõusoleku (*agrément'i*) saamisest ning Vabariigi Valitsus teeb Vabariigi Presidendile ettepaneku nimetada kandidaat erakorraliseks ja täievoliliseks suursaadikuks.

(6) Vabariigi Valitsuse ettepanekul nimetab Vabariigi President kandidaadi erakorraliseks ja täievoliliseks suursaadikuks 30 päeva jooksul ettepaneku saamisest arvates ning kirjutab alla tema volikirjale.

(7) Erakorralise ja täievolilise suursaadiku kandidaadi isikut ei avalikustata kuni tema nimetamiseni Vabariigi Presidendi poolt.

(8) Vabariigi Presidendi nimetatud erakorralise ja täievolilise suursaadiku nimetab ametikohale välisminister.

(9) Erakorralise ja täievolilise suursaadiku kutsub Vabariigi Valitsuse ettepanekul tagasi Vabariigi President, kirjutades alla tema tagasikutsumiskirjale. Vabariigi Valitsusele teeb asjakohase taotluse välisminister atesteerimiskomisjoni ettepanekul.”

Välisteenistusseadusesse lisatakse § 19¹, sest vastavad sätted jäetakse välissuhtlemisseadusest välja. Arvestatud on ka välisteenistuse seaduse uut redaktsiooni.

§ 34. Riigi Teataja seaduse muutmine

Riigi Teataja seaduses (RT I 1999, 10, 155; 2005, 32, 237) tehakse järgmised muudatused:

- 1) paragrahvi 2 punktis 14 asendatakse sõna “klauslite” sõnadega “reservatsioonide ja deklaratsioonide”;
- 2) paragrahvi 9 lõike 2 punktis 1 asendatakse sõnad “ratifitseerimise ja denonsseerimise” sõnadega “ratifitseerimise, ühinemise, heakskiitmise, denonsseerimise, lepingust taganemise ja lepingu lõpetamise”;
- 3) paragrahvi 16 lõikes 1 asendatakse sõnad “vastuvõtmise, kinnitamise” sõnaga “heakskiitmise”.

Paragrahviga täiendatakse Riigi Teataja seadust tulenevalt välissuhtlemisseadusesse tehtud terminoloogilistest muudatustest.

Seoses eelnõu § 6 lõike 1 punktiga 2 ja §-ga 14 tuleb asjakohased muudatused teha ka Vabariigi Valitsuse reglemendi punktidesse 3 (alapunkt 1), 19 ja 34 (alapunkt 9).

§ 35. Seaduse kehtetuks tunnistamine

Välissuhtlemisseadus (RT I 1993, 72/73, 1020; 2003, 21, 122) tunnistatakse kehtetuks.

§ 36. Seaduse jõustumine

Käesolev seadus jõustub 2007. aasta 1. jaanuaril.

Seaduse jõustumiskuupäevaks on sätestatud 1. jaanuar 2007, et jätta piisavalt aega seaduse alusel antavate rakendusaktide vastuvõtmiseks.

Paragrahvi 20 punkt 5 jõustub koos 2007. aasta riigieelarvega.

4. Terminoloogia

Seaduses kasutatakse rahvusvahelises õiguses üldtunnustatud mõisteid ja termineid. Uue mõistena Eesti Vabariigi õigusaktides on kasutusele võetud praktikas sageli kasutatav väljend “ametkondlik välisleping”. Eelmises seaduses kasutatud ja aegunud mõiste “klausel” asemel on tarvitusele võetud mõiste “reservatsioon”.

Ka on võetud kasutusele uudne termin “lepingukiri”, mis ei ole sisuliselt uus dokumendi-liik, vaid on ühisnimetus paljudele eri nimetusega dokumentidele, mida Eesti Vabariik on

aastaid edastanud välislepingu hoiulevõtjatele ja mis sisuliselt väljendavad Eesti Vabariigi valmisolekut täita välislepingus ettenähtud kohustusi.

Korrastatud on mõistete “välislepingu sõlmimine” ja “välislepingu jõustamine” kasutamist. Välislepingu sõlmimise kaudu võtab Eesti Vabariik endale lepingus ettenähtud kohustused, st väljendab nõusolekut olla lepinguga seotud. Sõlmimine on protsess, mis algab selle algatamisest ja lõpeb lepingule allakirjutamise, kirjade/nootide vahetamise, lepingu ratifitseerimise, heakskiitmise või sellega ühinemisega. Kui leping jõustub sõlmimise hetkest (nt allakirjutamisest või kirjade/nootide vahetamisest), sisaldab sõlmimine ka jõustamist.

Kui leping sõlmimise hetkest ei jõustu, tuleb jõustamiseks teha “veel midagi” – saata teisele lepingupoolele või hoiulevõtjale lepingukiri. Lepingu jõustamisega avaldab Eesti Vabariik valmisolekut täita endale lepingu sõlmimisega võetud kohustusi. Jõustamine on tehnilise iseloomuga toiming ja seda ei ole õige Vabariigi Valitsuse pädevuse all eraldi nimetada (nagu oli sätestatud vana seaduse § 7 lõike 1 punktis 5). Vabariigi Valitsus ei kehtesta lepingu jõustamise, vaid sõlmimise õigusakte. Ka Vabariigi Valitsuse korraldus, mille alusel Eesti näiteks ühineb lepinguga, on lepingu sõlmimise õigusakt.

Välislepingutes kordub rida “*ratification, acceptance, approval and accession*”. Enamasti oli see seni eesti keelde tõlgitud “*ratifitseerimine, vastuvõtmine, kinnitamine ja ühinemine*”. Sõnadega “ratifitseerimine” ja “ühinemine” probleeme ei ole. Küll on aga tekkinud probleeme “kinnitamise” ja “vastuvõtmisega”. Leidub kontekste, kus eelnimetatele lisandub viies termin “*official confirmation*”, mille loomulik tõlkevaste on “ametlik kinnitamine”. See viib loogilise järelduseni, et kinnitamine (*approval*) ei ole ametlik toiming, kuid nii see ei ole.

Eelmises seaduses kasutati sõna “vastuvõtmine” kahes tähenduses:

- 1) nõusoleku avaldamine juba vastu võetud (enamasti ka jõustunud) lepingu siduvuse suhtes (ingl k *acceptance*);
- 2) lepingu teksti esmakordne vastuvõtmine (ingl k *adoption*). Niisiis kasutati sama terminit eri toimingute kohta, mis tekitas segadust ja asetaski tõlkijad raske probleemi ette.

Sõnad “*accept*” ja “*approve*” on samatähenduslikud. Seetõttu leiti, et ei ole mõtet neil kunstlikult vahet teha, vaid tõlkida nad eesti keeles kokku “heakskiitmiseks”. See annab kõige paremini edasi toimingu sisu ja on ka nende esimene vaste eesti keeles. Eeskujuks võib võtta ka soome keele, kus neid sõnu ei tõlgita eraldi, vaid kokku “*hyväksyminen*”.

Rahvusvaheliselt on muutunud terminite “arengukoostöö” ja “humanitaarabi” kasutamine. Kui varem oli humanitaarabi üks arengukoostöö vorme, siis nüüd käsitletakse mõlemat iseseisva nähtusena.

Ehkki eelmises seaduses kasutatud ja rahvusvahelise päritoluga termin “depositaar” ei ole väär, eelistatakse eestikeelset mõistet “hoiulevõtja”. Nii on kokku leppinud ka õigustõlke töörühm (Justiits- ja Välisministeeriumi ning Eesti Õiguskeele Keskuse esindajad).

5. Seaduse vastavus Euroopa Liidu õigusele

Euroopa Liidu õigusega ei reguleerita riikide välissuhtlemise küsimusi. Uue seaduse koostamisel on arvesse võetud neid nõudeid, mida suhtlemine Euroopa Liidu institutsioonidega Eesti Vabariigile kaasa toob.

6. Seaduse mõjud

Täpsustatakse välislepingute riigisisest ettevalmistamist ning koordineeritakse ja ühtlustatakse välissuhtlemist. Sisulisi muudatusi valitsusasutuste töös uus seadus kaasa ei too, muudatused on pigem vormilist laadi.

Uue seaduse rakendamine toob selgust Riigikogu ratifitseerimistoimingute nimetustes. Sama kehtib lepingukirjade allakirjutamise kohta.

Kõige märkimisväärselt on täpsustatud Välisministeeriumi pädevust. Nii lisatakse uue seadusega mitmeid ülesandeid, mida praktikas juba täidetakse.

Seaduses sätestatud välislepingute sõlmimise ettevalmistamise menetlus peaks asjassepuutuvatele asutustele andma täpsed juhised, kuidas välislepingut ette valmistada ning millised on ühe või teise asutuse õigused ja kohustused. Selle tulemusena peaks välislepingute ettevalmistamine muutuma tõhusamaks ja kvaliteetsemaks. Uus seadus võib mõjutada Riigikogu töökoormust, sest langeb ära vajadus ratifitseerida paljusid välislepinguid varaliste kohustuste võtmise sätte alusel, kui välislepinguga võetavad varalised kohustused ei ületa riigieelarve seaduses sätestatud piirmäära aastas.

Lisandub uues seaduses sätestatud kohustus avaldada ametkondlikke välislepinguid riigiasutuse või omavalitsusüksuse ametlikus väljaandes. Siiski ei ole ka see ülesanne täiesti uus, sest praktikas järgitakse seda osaliselt ka praegu, lisaks oli selline kohustus ministeeriumidel ja muudel asjaomastel valitsusasutustel Vabariigi Valitsuse 31. augusti 1992 määrusest nr 257 kuni nimetatud määruse kehtetuks tunnistamiseni 4. augustil 1999.

7. Seaduse rakendamiseks vajalikud kulutused

Seaduse rakendamine ei too kaasa lisakulutusi. Välisministeeriumile uue seadusega pandavad ülesanded, mille täitmiseks on vaja raha (viisade väljastamine, lepingute andmebaasi pidamine jms), juba täidetakse.

8. Rakendusaktid

Seaduse kohaselt tuleb vastu võtta Vabariigi Valitsuse määrus väliskülaliste vastuvõtmisega seotud majutus-, toitlustus-, sõidu-, tõlke- ja muude kulude piirmäärad riigiasutustele (seletuskirja lisa 1), välisministri määrus diplomaadi- ja teenistuskaardi väljaandmise ja selle vormi, tehnilise kirjelduse ja sellesse kantavate andmete loetelu

kohta (lisa 2), välisministri määrus välisriigi esindusele kinnisomandi ja kinnisasja valduse üleandmise tingimuste ja korra ning taotluse vormi kohta (lisa 3) ning Euroopa ühenduste ainupädevuses olevast välislepingust ja valitsusasutuse ametkondlikust välislepingust teavitamise korra kohta (lisa 7).

Volitusnormi muutumise tõttu tuleb muuta kehtiva Vabariigi Valitsuse määruse arengu- ja humanitaarabi andmise korra kohta pealkirja ja preambulit (lisa 4). Samuti tuleb muuta välisministri määruse arengukoostööprojekti ja arengukoostööprojekti aruande vormide kohta preambulit ning välisministri määruse välismaiseid massiteabevahendeid esindavate ajakirjanike akrediteerimise korra kohta pealkirja ning preambulit. Ka nende määruste kavandid on lisatud seletuskirjale (lisad 5 ja 6).

Seaduse rakendamiseks tuleb muuta ka Vabariigi Valitsuse reglementi, viies sisse terminoloogilised parandused punktidesse 3 (alapunkt 1), 19 ja 34 (alapunkt 9). Reglemendi muutmise määruse kavand on lisatud seletuskirjale (lisa 8).

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 1. jaanuaril 2007, et jätta aega rakendusaktide vastu võtmiseks.

Paragrahvi 20 punkt 5 jõustub koos 2007. aasta riigieelarvega, sest viimasesse lisatakse paragrahv, mis volitab Vabariigi Valitsust sõlmima sätestatava piirmäära ulatuses varalisi kohustusi toovaid välislepinguid Riigikogus ratifitseerimata.