

Vähem seadusi ja paremini täidetavad välislepingud

Peter Pedak

Välisministeeriumi rahvusvahelise õiguse büroo direktor

1. Sissejuhatus

Välislepinguga võtab Eesti Vabariik rahvusvahelisi kohustusi. Sestap on kõige tähtsam enne lepingu sõlmimist veenduda, et riik on valmis – sisuliselt ja õiguslikult – neid kohustusi ka täitma. Mõnikord võib selleks olla tarvis vastu võtta, muuta või kehtetuks tunnistada Eesti seadusi. See omakorda on parlamendi kaasamise ja välislepingu Riigikogus ratifitseerimise alus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 121 punkti 2 kohaselt.¹ Kuidas tagada välislepingu kohaldatavus Eestis kõige kindlamini ja samas ökonoomsemalt – see on artikli peaküsimus.

2. Ratifitseerimise vajaduse kindlakstegemine

Kui tegu on sellise välislepinguga, mis sõlmitakse kahes etapis – kõigepealt kirjutatakse alla ja pärast kas ratifitseeritakse või kiidetakse heaks –, siis tuleb Riigikogus ratifitseerimise vajadus kindlaks teha juba enne allakirjutamist. Kuigi riigil ei ole kohustust juba allakirjutatud lepingut tingimata ratifitseerida, tuleb siiski võtta kohustusi äärmiselt tõsiselt juba allakirjutamise eel.²

Välislepingu sõlmimist käsitleva õigusakti (Vabariigi Valitsuse korralduse või seaduse³) eelnõu seletuskirja kõige olulisem osa on „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“. Võrdlev analüüs tähendab, et võrreldakse lepingut ja Eesti seadusi. Kõigepealt hinnatakse, milliseid õigusi ja kohustusi leping riigile toob. Selleks pööratakse erilist tähelepanu sellistele väljenditele nagu „lepinguosaline kohustub“, „konventsiooniosaline võtab meetmeid“ jne. Seejärel analüüsitakse, kuidas on leping kooskõlas Eesti õigusaktidega – millise õigusakti millise sätte alusel täidab Eesti võetavaid kohustusi, milline asutus täitmist korraldab ja selle eest vastutab.

Analüüs peab viima üheni kahest järeldusest: 1) leping ja Eesti seadused on kooskõlas või 2) leping ja Eesti seadused ei ole kooskõlas ning viimaseid tuleb muuta. Esimesel juhul ei tule lepingut põhiseaduse § 121 punkti 2 alusel Riigikogus ratifitseerida, teisel juhul tuleb. Analüüsi lõppjäreldus ei saa kunagi olla „ei tea“ või „võib-olla“.

Kui leping on Eesti õigusega kooskõlas, võib väljavõte seletuskirjast olla näiteks selline.

¹ RT I, 15.05.2015, 2.

² Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artikli 18 kohaselt on riik kohustatud hoiduma lepingu mõtte ja eesmärgiga vastuolus olevatest toimingutest, kui: a) ta on lepingule alla kirjutanud või vahetanud lepingut moodustavad dokumendid ratifitseerimis- või heakskiitmistingimusega – selle ajani, mil ta väljendab selgelt oma kavatsust mitte saada selle lepingu osalisriigiks – või b) ta on väljendanud nõusolekut lepingu siduvuse kohta – kuni lepingu jõustumiseni ja seejuures tingimuse, et jõustumine ei veni ülemäära pikale.

³ Välislepingut käsitlev riigisisene õigusakt pealkirjastatakse ja sõnastatakse selle järgi, milline võimalus on lepingus selle siduvuse kohta nõusoleku väljendamiseks ette nähtud. Enamasti on variandid ratifitseerimine, heakskiitmine või ühinemine. Välissuhtlemisseaduse § 6 lõike 1 punkti 2 kohaselt võib Riigikogu välislepingu ratifitseerida kas ratifitseerimise, heakskiitmise, ühinemise või muu seaduse vastuvõtmisega. Kui lepingu sõlmib Vabariigi Valitsus, tulevad kõne alla heakskiitmine või ühinemine, sest Vabariigi Valitsus lepinguid ei ratifitseeri.

„Kokkuleppe eelnõu artiklis 6 täpsustatakse vastuvõtva poole ja päritolupoole kohustusi salastatud teabe kaitsmisel. Lõikes 1 on loetletud vastuvõtva poole kohustused. Vastuvõttev pool tagab, et saadud teave märgistatakse artikli 4 lõikes 1 toodud vastavustabeli kohaselt vastuvõtva poole samaväärse märkega, mis on kooskõlas riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (RSVS) § 50 lõikega 5, ning kaitseb teise poole salastatud teavet samade kaitsemeetmete alusel nagu oma samaväärsel tasemel salastatud teavet. Lisaks tagab vastuvõttev pool, et saadud teabe salastatuse tasemeid ei muudeta ega kustutata salastatust, välja arvatud juhul, kui on selleks saadud päritolupoole kirjalik nõusolek. Samuti kinnitab vastuvõttev pool, et ei edasta ega avalda päritolupoolelt saadud salastatud teavet kolmandatele isikutele ilma päritolupoole kirjaliku nõusolekuta. RSVSi § 35 lõike 4 kohaselt võivad välisriigile, rahvusvahelisele organisatsioonile või rahvusvahelise kokkuleppega loodud institutsioonile riigisaladust edastada Riigikantselei, Kaitseministeerium, Siseministeerium, Välisministeerium, Kaitsevägi ja julgeolekuasutused, kui see on vajalik Eesti Vabariigi julgeoleku tagamiseks või suurendamiseks välislepingu alusel ning kui teabe vastuvõtja tagab kaitse edastatava teabe avalikuks tuleku eest. Nimetatud asutused peavad teabe edastamisel olema veendunud, et teabe koostaja kirjalik nõusolek teabe edastamiseks on olemas. Saadud teavet kasutatakse ainult sel otstarbel, milleks see edastati. Lõikega 2 pannakse päritolupoolele kohustus teavitada vastuvõtvat poolt viivitamata salastatuse taseme mis tahes muudatustest. Kõigi adressaatide teavitamise kohustus salastamisandmete parandamisest on ette nähtud riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korra §-s 21.“⁴

Kui leping ei ole Eesti õigusega kooskõlas, on näide seletuskirjast järgmine.

„Artikkel 5 sõnastati Euroopa Nõukogu terrorismiekspertide komitees pärast eriti põhjalikku arutelu, sest see säte tekitab keerulisi küsimusi, kust läheb piir terrorismi kaudse õhutamise ja õiguspärase arvamuse avaldamise ja ideede levitamise vahel. Tuli leida parim võimalik tasakaal terrorismivastase võitluse tugevdamise ja sõnavabaduse kaitse vahel. /.../ Avalik üleskutse terrorikuriteo toimepanemisele määratleti kui *üldsusele sõnumi levitamine või muul moel kättesaadavaks tegemine terrorikuriteole kihutamise tahtlusega, kui selline käitumine otseselt või kaudselt toetab terrorikuritegu, tekitades selle toimepanemise ohu.* /.../ Eesti õiguses ei ole praegu ei otsene ega kaudne üleskutse konventsiooni nõuete kohaselt kriminaliseeritud. /.../ Konventsiooni koostamisel väljendati korduvalt seisukohta, et üleskutse terrorikuriteo toimepanemisele ei ole üksnes kuriteost osavõtu vorm, vaid kuritegu ise. Seda kinnitab ka artikkel 8 – ei ole oluline, kas terrorikuritegu mõne artiklis 5–7 nimetatud teo järel ka toime pannakse. Seega tuleb konventsiooni täitmiseks karistusseadustiku (KarS) eriosas kehtestada üleskutse terrorikuriteo toimepanemisele eraldi süüteo liigina. KarSi muutmise seaduse eelnõu tuleb ette valmistada Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi ja Välisministeeriumi ning muude asjaomaste asutuste koostöös enne konventsiooni ratifitseerimist.“⁵

3. Seaduseelnõude menetlemine

On endastmõistetav, et selleks kuupäevaks, mil välisleping Eesti suhtes jõustub, tuleb olla valmis seda ka täitma, st selleks ajaks peavad olema jõus ka lepingu rakendamiseks vajalikud

⁴ Vabariigi Valitsuse korralduse „[Eesti Vabariigi valitsuse ja Taani Kuningriigi valitsuse salastatud sõjalise teabe kaitse kokkuleppe eelnõu heakskiitmine ja volituse andmine](#)“ eelnõu seletuskiri.

⁵ Vabariigi Valitsuse korralduse „[Terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni heakskiitmine ja volituse andmine](#)“ eelnõu seletuskiri.

Eesti õigusaktid. Välislepingu ratifitseerimise seadust ja lepingu rakendamiseks vajalikke muid seaduseelnõusid on seepärast soovitatav menetleda võimalikult samal ajal.

Senise praktika kohaselt ei sisalda aga ratifitseerimise seaduse eelnõu „tavaliste” Eesti seaduste muutmise või kehtetuks tunnistamise sätteid. Põhjenduseks on toodud, et välislepinguid käsitlevaid seaduseelnõusid arutatakse Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 115 kohaselt Riigikogus kahel lugemisel, muid seaduseelnõusid aga kolmel.⁶ See ei ole siiski ületamatu takistus, sest sama paragrahvi kohaselt võib juhtivkomisjon teha ettepaneku viia läbi välislepingut puudutava seaduseelnõu kolmas lugemine. Seega võiks edaspidi olla nii, et kui ratifitseerimise seaduse eelnõu sisaldab ka muude Eesti seaduste muutmise sätteid, korraldatakse kolm lugemist, vastasel juhul piirdatakse kahe lugemisega nagu seni.

Praktika muutmiseks on õieti kaks põhjust. Esiteks tähendab ratifitseerimise seaduste ja muude seaduste eraldi menetlemine topelttööd (koostatakse kaks eelnõu, kaks seletuskirja, esitatakse kaks korda kooskõlastamiseks, valitsusele arutamiseks ja Riigikogule menetlemiseks). Teiseks on niimoodi keerulisem tagada lepingu rakendamiseks vajalike muudatuste õigeaegne vastuvõtmine, sest eraldi menetlemine loob võimaluse, et rakendatavuse lõpuni läbimõtlemisest hiilitakse kõrvale. Näiteks jõustus 4. märtsil 2018 laevade ballastvee ja selle setete kontrolli ning käitlemise 2004. aasta rahvusvahelise konventsiooniga ühinemise seadus.⁷ Selle konventsiooni täidetavus on aga siiani küsimärgi all. Eelnõu seletuskirjas on märgitud järgmist: „Keskkonnaministeeriumi hinnangul on konventsiooni rakendamine võimalik konventsiooni ning Eesti kehtiva õiguse alusel ka siis, kui rakendusaktid ei ole veel jõustunud. Vastavad normid sisalduvad looduskaitse seaduses, mis sätestab võõrliikide loodusesse laskmise keelu, ning meresõiduohutuse seaduses (MSOS), mis reguleerib laevadele tehtavaid järelevalve toiminguid, sh sanktsioonide rakendamist. Samas on Keskkonnaministeeriumi hinnangul õigusselguse huvides vajalik täiendada MSOSi, sadamaseadust ja veeseadust. Seadusemuudatuste kavandid on esitatud lisas.“ Kavandatud muudatusi ei ole siiani menetlusse võetud.

Positiivsemad näited selle kohta, kuidas kõigepealt on tagatud rahvusvaheliste kohustuste täidetavus ja alles seejärel ratifitseeritud leping, on naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise Euroopa Nõukogu konventsiooni ratifitseerimise seadus⁸ (jõustunud 6. oktoobril 2017) ning karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus⁹ (jõustunud 6. juulil 2017), samuti Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse kaitsekoostöö kokkuleppe ratifitseerimise seadus¹⁰ (jõustunud 26. juunil 2017) ja käibemaksuseaduse ja riigikaitseaduse muutmise seadus (Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse kaitsekoostöö kokkuleppe rakendamine)¹¹ (jõustunud 1. juulil 2017). Viimati nimetatud näite puhul peab täpsustama, et kuigi kokkuleppe

⁶ RT I, 28.06.2016, 22.

⁷ RT II, 22.02.2018, 1.

⁸ RT II, 26.09.2017, 1.

⁹ RT I, 26.06.2017, 69.

¹⁰ RT II, 16.06.2017, 1.

¹¹ RT I, 27.06.2017, 1.

ratifitseerimise seadus jõustus enne rakendamise seadust, ei tekitanud see rahvusvahelist probleemi, sest kokkulepe jõustus alles 6. juulil 2017 (tuleb vaadata jõustumissätet, mis praegusel juhul oli XXX artikli lõige 1: „Kokkulepe jõustub hilisema sellise noodi kuupäeval, millega pooled on saatnud teineteisele teate kokkuleppe jõustumiseks vajaliku riigisisese menetluse lõpetamise kohta.“).

4. Õigusloomejuhtide arutelu ja kokkuvõte

Välisministeeriumis 11. mail 2018 toimunud õigusloomejuhtide ümarlinal arutati, kas oleks soovitatav edaspidi muuta praktikat ning lisada välislepingu ratifitseerimist käsitlevad sätted ja lepingu rakendamiseks vajalikud Eesti seaduste muutmise sätted samasse seaduseelnõusse ning menetleda neid ühe pakatina. Põhimõtteliselt nõustusid kõik ümarlinal osalejad sellega, et lepingu täidetavus on vaja tagada ja rakenduseseadus peaks jõustuma hiljemalt samal ajal kui leping. Samas väljendati ka kahtlusi, kas ühte seadusesse koondamine parandab või halvendab õigusselgust. Mõtiskleti, kas see on ikka kooskõlas põhiseadusega. Küsimusi tekitas ka avaldamine (välislepinguid käsitlevad seadused avaldatakse Riigi Teataja II osas, muud Eesti seadused aga I osas). Võrreldes varasemaga muutuks ka see, et kui välislepingu materjalid esitab välissuhtlemisseaduse §-de 14 ja 15 kohaselt Vabariigi Valitsusele Välisministeerium, siis rakenduseseadusi on seni esitanud sõlmimise ettevalmistamist juhtinud ministeeriumid ise.¹²

Vaadates statistikat, ei ole tegu väga olulise küsimusega. Näiteks aastal 2017 võttis Riigikogu vastu 15 ratifitseerimise või heakskiitmise seadust. Neist nelja puhul oli lepingu Riigikogusse saatmise alus põhiseaduse § 121 punkt 2. Sellegipoolest peab artikli autor soovitavaks, et edaspidi menetletakse välislepingu sõlmimist ja selle rakendamiseks vajalikke seadusemuudatusi ühe eelnõuna. See aitaks kaasa õigusloome vähendamisele, aitaks vältida asjatut topelttöid ja – mis kõige olulisem – võimaldaks kõige kindlamini tagada rahvusvaheliste kohustuste õigeaegse täidetavuse.

¹² [RT I, 03.01.2017, 22.](#)