**Välissuhtlemisseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri**

**1. Sissejuhatus**

**1.1. Sisukokkuvõte**

Välissuhtlemisseadus (edaspidi *VäSS*) (RT I, 31.01.2023, 6) võeti vastu 15. juunil 2006. Aastate jooksul on VäSSis tehtud mõningaid täpsustusi, kuid pikaajalise praktika käigus on ilmnenud probleeme ja kitsaskohti, mis vajaksid põhimõttelisemat lahendamist ning seaduse muutmist.

Põhimõttelisemad muudatused eelnõus on järgmised:

1. Andmekogude asutamise ja muude volitusnormide korrastamine ning andmekaitsereformi lõpule viimine. VäSSis on mitme andmekogu asutamise volitusnormiks üldvolitus, mis ei sisalda põhiõiguste riive eesmärki ega ulatust. Kui isikuandmete töötlemine andmekogus toob kaasa täiendava riive, peab põhiõiguse riive eesmärk ja ulatus olema sätestatud seaduses.

2. Välislepingute ettevalmistamise ja sõlmimise menetluse lihtsustamine. VäSSis on üle vaadatud ja lihtsustatud välislepingu sõlmimise algatamist ja ettevalmistamist käsitlevad sätted. Suurim kavandatav muudatus puudutab välislepingu materjalide Välisministeeriumile (edaspidi ka *VäM*) esitamist ning välislepingute muudatuste menetlemist eri tasanditel. Muudatusi kavandatakse ka välislepingute jõustamise, reservatsioonidele ja deklaratsioonidele vastuväidete tegemise ning välislepingute peatamise ja peatamise lõpetamise korda.

**1.2. Eelnõu ettevalmistaja**

Eelnõu on ette valmistanud Välisministeeriumi juriidilise osakonna riigisisese õiguse büroo jurist Perit Soininen ([perit.soininen@mfa.ee](mailto:perit.soininen@mfa.ee), 637 7421), Välisministeeriumi juriidilise osakonna rahvusvahelise õiguse büroo direktor Kristi Land ([kristi.land@mfa.ee](mailto:kristi.land@mfa.ee), 637 7431) ja juriidilise osakonna peadirektor Kerli Veski ([kerli.veski@mfa.ee](mailto:kerli.veski@mfa.ee), 637 7402). Andmekogude asutamise volitusnormide muudatused on ette valmistanud Välisministeeriumi andmekaitsespetsialist Merilin Mägi (merilin.magi@mfa.ee, 5887 7832). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Luisa Tõlkebüroo eesti keele vanemtoimetaja Helen Noormägi (helen.noormagi@luisa.ee).

**1.3. Märkused**

Eelnõule eelnes väljatöötamiskavatsus (edaspidi *VTK*).

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu (edaspidi ka *EL*) õiguse rakendamisega.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse (edaspidi ka *VV*) tegevusprogrammiga 2023–2027. Selle punkti 3.1.9 „Seame eesmärgiks, et Eesti on ettevõtlus- ja maksukeskkonna ning välislepingute poolest parim maa Euroopas, kus luua ja hoida ettevõtte peakorterit ning mille kaudu globaalselt hallata varasid“ elluviimiseks on ühe tegevusena ette nähtud välissuhtlemisseaduse muutmise seaduse eelnõu (välislepingute menetluse lihtsustamine) väljatöötamine.

Eelnõuga muudetakse järgmiste seaduste redaktsioone:

1. välissuhtlemisseadus (10.02.2023);
2. isikut tõendavate dokumentide seadus (02.07.2022);
3. konsulaarseadus (30.06.2022);
4. Riigi Teataja seadus (01.04.2023);
5. strateegilise kauba seadus (01.03.2020);
6. Vabariigi Valitsuse seadus (01.07.2023).

Kuna eelnõukohase seadusega muudetakse ka Vabariigi Valitsuse seadust, on seaduse vastuvõtmiseks vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust.

**2. Seaduse eesmärk**

**2.1. Andmekogude asutamisnormide ja muude volitusnormide korrastamine**

25. maist 2018 hakkas isikuandmete kaitse õigust reguleerima otsekohalduv Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 (füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta), mis tingis vajaduse uuendada ka riigisiseseid reegleid. Andmekaitsereformi käigus vaadati üle andmekogude infosüsteeme ja muudeti neid. VäSSi volitusnormid jäid andmekaitsereformi käigus detailsemalt vormistamata ja seda tehakse nüüd VäSSi eelnõuga. VäSSis on mitme andmekogu asutamise volitusnormid üldvolitused, mis ei sisalda põhiõiguste riive eesmärki ega ulatust. Kui isikuandmete töötlemine andmekogus toob kaasa täiendava riive, peab põhiõiguse riive eesmärk ja ulatus olema sätestatud seaduses.

Üldvolituse alusel on kehtestatud järgmised andmekogud:

1. Eesti äridiplomaatia andmekogu (VäSS § 9 lg 1 p 5);
2. Eesti arengukoostöö andmekogu (VäSS § 9 lg 1 p 6);
3. välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide esinduste, rahvusvaheliste organisatsioonide ja rahvusvahelise kokkuleppega loodud institutsioonide ning nende isikkoosseisu andmekogu (VäSS § 9 lg 2 p 9);
4. Euroopa Kohtu eelotsusemenetluste ja Eesti suhtes algatatud rikkumismenetluste andmekogu (VäSS § 9 lg 5 p 3);
5. välislepingute andmekogu (VäSS § 9 lg 14);
6. eeltäidetud viisataotluse andmekogu (§ 9 lg 14);
7. aukonsulite andmekogu (VäSS § 9 lg 14).

Avaliku teabe seaduse § 45 lõike 4 ja isikuandmete kaitse seaduse § 33 lõike 1 punkti 5 alusel 14. augustil 2013 kehtestatud AKI andmekogude juhendi kohaselt peab andmekogude puhul seaduses sisalduma:

1. andmekogu asutamise eesmärk;
2. isikute põhiõiguste riive ja kohustuste kehtestamine;
3. andmekogu andmetele õigusliku tähenduse andmine;
4. erisuste loomine andmekogude kohta kehtivate üldseaduste suhtes.

Lisaks eelmainitutele on VäMi valitsemisalas seoses andmekogude asutamise volitusnormide korrastamisega vaja muuta ka konsulaarametniku ametitoimingute andmekogu (konsulaarseaduse § 12) ja strateegilise kaubaga seotud toimingute andmekogu (strateegilise kauba seaduse § 73 lg 2) asutamise volitusnorme.

Eelnõuga korrastatakse ka VäSSi rakendusaktide volitusnorme § 8 lg 1 punktis 11 ja lõikes 3, § 9 lõigetes 10 ja 11 ning § 10 lõikes 3. Arengukoostöö tegemise ja humanitaarabi andmise tingimuste ja korra ning väliskülaliste vastuvõtmisega seotud majutus-, toitlustus-, sõidu-, tõlke- ja muude kulude piirmäärade riigiasutustele kehtestamine tuuakse valitsuse tasandilt ministri tasandile. Volitusnormid diplomaatilise isikutunnistuse väljaandmise korra, diplomaatilise isikutunnistuse vormi, tehnilise kirjelduse ning kaardile kantavate andmete loetelu, arengukoostööprojekti ja arengukoostööprojekti aruande vormide ning VäSS § 10 lõikes 2 nimetatud välislepingutest Välisministeeriumile teatamise korra kehtestamiseks tunnistatakse kehtetuks.

**2.2. Välislepingute ettevalmistamise ja sõlmimise menetluse lihtsustamine**

Eelnõu eesmärk seoses välislepingutega on lihtsustada välislepingute riigisisest menetlemist. Muudatused võimaldavad kiiremat riigisisest menetlust, andmata järele sisulises kvaliteedis, tagada õigusselguse, kaotades dubleerivad seadusesätted, ning olla regulatsioonis paindlikumad, vähendades liiga detailset protsessi sätestamist seaduse tasandil.

2019. aastal lihtsustati välislepingute menetlust valitsusasutuste vahel kehtiva seaduse piires. Muudatuse sisu seisnes kooskõlastusringide ühildamises. Kui varem kooskõlastati Riigikogus ratifitseeritavaid välislepinguid käsitlevad eelnõud kahel ringil: esmalt esitati välislepingu heakskiitmise (ja vajaduse korral allakirjutamiseks volituse andmise) eelnõu kooskõlastamiseks asjaomastele ministeeriumidele ning kui eelnõu oli VVs heaks kiidetud ja leping allkirjastatud, esitati kooskõlastusringile lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu. Viimasel juhul esitati eelnõu Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks alles pärast teistes ministeeriumides kooskõlastusringi läbimist. Selline menetlus oli ajamahukas ja kõigile asjaosalistele liiga koormav. 2019. aastal kokkulepitu kohaselt kooskõlastab Justiitsministeerium välislepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu samal ajal teiste ministeeriumidega ning allakirjutamisele kuuluva ja hiljem ratifitseerimisele mineva välislepingu puhul on lubatud jätta ära ratifitseerimise seaduse eelnõu kooskõlastusring, kui lepingu heakskiitmise korralduse eelnõule lisatud ratifitseerimise seaduse eelnõu ning seletuskiri vastab seaduse eelnõule ja seletuskirjale esitatavatele nõuetele. Nüüdseks on välislepinguid uue korra kohaselt menetletud juba mõned aastad ning praktikas on uuendused end väga hästi õigustanud.

Analoogselt eelmise reformiga on võimalik välislepingute menetlemist muuta seaduse muutmise kaudu veel paindlikumaks ja selgemaks. Alates VäSSi jõustumisest 1. jaanuaril 2007 on välissuhtlus, sealhulgas välislepingute sõlmimine, muutunud paindlikumaks ning kogemus ja praktika näitavad, et kehtiv välislepingute sõlmimise kord, mis on VäSSis väga detailselt reguleeritud, tuleb kriitiliselt üle vaadata.

Nii on eelnõus lihtsustatud välislepingu sõlmimise algatamist ja ettevalmistamist puudutavaid sätteid ning riigisisese menetluse reeglistikku. Suurim kavandatav muudatus puudutab välislepingu materjalide VäMile esitamist ja välislepingu muudatuste menetlemist. Selline praktika, kus välislepingu sõlmimise ettevalmistamist juhtinud ministeerium või Riigikantselei esitab VäMile välislepingu materjalid VV-le esitamiseks, ei ole enam mõistlik ega vajalik. Ministeeriumide ja VäMi vahel on oluline tihe koostöö juba enne välislepingu ametlike materjalide vahetamist, VäM nõustab ministeeriume välislepingute küsimustes ning teeb konkreetsele ministeeriumile mõeldud välilepingute teemalisi koolitusi või infotunde. Hea koostöö enne välislepingu eelnõu ja riigisisese eelnõu ametlikku menetlust tagab võimalike küsimuste lahendamise algses faasis, kus ka välislepingut ennast puudutavaid ettepanekuid on võimalik veel läbirääkimiste käigus arvesse võtta.

Muudatusi või täpsustusi on tehtud ka välislepingute jõustamise, muutmise, välislepingute peatamise ja peatamise lõpetamise korda. Need muudatused tulenevad praktikas esile kerkinud vajadustest.

Konkreetsed probleemid ja nende lahendused on esitatud seletuskirja sisuosas iga artikli juures eraldi.

**3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

**Eelnõu § 1 – välissuhtlemisseaduse muudatused**

**Eelnõu § 1 p 1 –** VäSS § 1 lõige 3 reguleerib, millistele lepingutele VäSS ei kohaldu. Kehtivas seaduses mainitakse vaid riigieelarveliste laenude lepinguid. Samas on praktika käigus tekkinud küsimused näidanud, et selguse huvides on vaja loetelu täiendada ka muude juhtudega. Eelnõu kohaselt lisatakse lõikesse 3 rahastuslepingud, riigigarantii lepingud ja riigi eraõiguslikes isikutes osalemine.

Praktikas on näiteks riigi osalemine eraõiguslikes juriidilistes isikutes tekitanud küsimuse, kas seda tuleks otsustada ja menetleda kui välislepinguga ühinemist. Riikide osaluse tõttu võib jääda mulje, et tegemist on rahvusvahelise organisatsiooniga. Siiski on sellised eraõiguslikud juriidilised isikud sisuliselt mittetulundusühingud (milles on osalisteks ka riigid), mis on asutatud mõne riigi õiguse alusel ning mis toimivad ja lõpetavad samuti selle riigi õiguse alusel (näiteks rahvusvaheline mittetulundusühing EuroSDR (European Spatial Data Research)). VäSSiga on seevastu reguleeritud osalus rahvusvahelistes organisatsioonides, mis luuakse rahvusvahelise õiguse alusel.

Kehtivas seaduses nimetatud riigieelarveliste laenude lepingutega samalaadsed on riigigarantii lepingud ja rahastuslepingud. Ka need lepingud erinevad oma olemuselt tavapärastest välislepingutest, kuna sisaldavad eraõiguslikku laadi kohustuste võtmist. Praktikas enam selliseid lepinguid VäSSi alusel ei sõlmita, vaid nende lepingute algatamist, sõlmimist ja täitmist reguleeritakse teiste seadustega, näiteks riigieelarve seaduse ja riigivaraseadusega. Seega on selguse huvides vaja peale riigieelarveliste laenudega seotud lepingute lõikes 3 ära nimetada ka need.

Järgnevalt on esitatud mõni varasemast praktikast pärit näide, mida ei ole põhjendatud menetleda välislepingutena, vaid mis vormistatakse ja sõlmitakse teiste seaduste alusel (riigieelarve seadus), kuna neis võetakse eraõiguslikku laadi õigusi ja kohustusi:

1. rahastusleping:

Eesti Vabariigis põllumajanduse ja maaelu arendamise liitumiseelse programmi mitmeaastane rahastusleping, mis on sõlmitud Euroopa Ühenduste Komisjoni, kes esindab Euroopa Ühendust, ja Eesti Vabariigi vahel (SAPARD) (<https://www.riigiteataja.ee/akt/571545>);

1. laenuleping:

Euroopa Majandusühenduse ja Eesti Vabariigi ning Eesti Panga vaheline laenuleping (<https://www.riigiteataja.ee/akt/13099218>);

Eesti Vabariigi ja Austria Vabariigi vahel sõlmitud laenuleping (<https://www.riigiteataja.ee/akt/13150199>);

1. garantiileping:

Eesti Vabariigi ja Põhjamaade Investeerimispanga garantiileping, mis käsitleb keskkonnainvesteeringu laene ja keskkonnainvesteeringulaenu tagatisi Põhjamaade Investeerimispanga lepingule, mille allkirjastasid 11. veebruaril 2004 Eesti Vabariik, Islandi Vabariik, Leedu Vabariik, Läti Vabariik, Norra Kuningriik, Rootsi Kuningriik, Soome Vabariik ja Taani Kuningriik (<https://www.riigiteataja.ee/akt/873251>);

Eesti Vabariigi ja Põhjamaade Investeerimispanga garantiileping, mis käsitleb projektipõhiseid investeeringulaene ja projektipõhiseid investeeringutagatisi Põhjamaade Investeerimispanga lepingule, mille allkirjastasid 11. veebruaril 2004 Eesti Vabariik, Islandi Vabariik, Leedu Vabariik, Läti Vabariik, Norra Kuningriik, Rootsi Kuningriik, Soome Vabariik ja Taani Kuningriik (<https://www.riigiteataja.ee/akt/868061>);

riigigarantii andmine nõukogu määruse (EL) 2020/672, millega luuakse COVID-19 puhanguga kaasnenud eriolukorras töötuseriski leevendamiseks pakutava ajutise toetuse Euroopa rahastu (TERA), artikli 11 alusel (<https://www.riigiteataja.ee/akt/319062020001>);

Euroopa Komisjonile Ukraina finantsabiks riigigarantii andmine (<https://www.riigiteataja.ee/akt/316122022001>).

Sellised lepingud nagu finantsinstitutsioonide loomine, nendes osaliseks saamine või finantsinstitutsioonide põhikirjade muutmine jääb endiselt VäSSi kohaldamisalasse, samuti lepingud, kus määratakse kindlaks laiemad finantssüsteemid. Sellised VäSSi alusel menetletud lepingud on näiteks:

1. Eesti, Islandi, Leedu, Läti, Norra, Rootsi, Soome ja Taani vahelise Põhjamaade Investeerimispanka käsitleva leping (<https://www.riigiteataja.ee/akt/822085>);
2. Eesti, Islandi, Leedu, Läti, Norra, Rootsi, Soome ja Taani vahelisele Põhjamaade Investeerimispanka käsitlevale 11. veebruari 2004. aasta lepingule lisatud põhikirja paragrahvi 14 muutmise kokkulepe (<https://www.riigiteataja.ee/akt/202062020001>);
3. Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamisleping (<https://www.riigiteataja.ee/akt/214092012002>) ja selle muutmise leping (<https://www.riigiteataja.ee/akt/221122021003>).

Kui tekib lepingu vormi, olemust või kohaldatavat seadust puudutav kahtlus, on VäM nõuandev asutus, kes aitab ministeeriumidel hinnata, millise lepinguga on tegemist ja millise seaduse alusel tuleks seda riigisiseselt menetleda.

**Eelnõu § 1 p 2** – VäSS § 3 punkti 3 täiendatakse, lisades ametkondlike lepingute sõlmijate hulka ka avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kui nad sõlmivad teise riigi ametiasutusega lepingu välislepingu alusel välislepingu rakendamiseks. Riigiasutused ja omavalitsusüksused saavad ka edaspidi sõlmida ametkondlikke lepinguid kogu nende pädevusvaldkonna ulatuses.

Ametkondlik välisleping on oma olemuselt rahvusvahelise õigusega reguleeritav kirjalik kokkulepe, mille sõlmib pädev asutus. Neid sõlmitakse selle konkreetse asutuse nimel ja ainult oma valitsemisala või pädevuse piires. Välisleping sõlmitakse aga Eesti Vabariigi või Vabariigi Valitsuse nimel ning see võib käsitleda mitme ministeeriumi haldusala. Ametkondlikud välislepingud on näiteks ministeeriumide koostöölepingud, aga ka lepingud, mille sõlmivad asutused oma pädevusse kuuluvates küsimustes välisriigi samalaadse asutusega. Ametkondlikke välislepinguid käsitletakse lähemalt seaduse 4. peatükis tehtud muudatuste juures.

Seni ei ole VäSS avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid käsitlenud, kuid kuna riik on avalik-õiguslikke ülesandeid teatud valdkondades volitanud täitma sellised juriidilised isikud, on ka praktikas tekkinud vajadus nimetada nad välislepingut rakendavaks asutuseks, kes sõlmib teise riigiga välislepingu rakendusleppe (näiteks konkreetse valdkonna andmevahetusega seoses).

Avalik-õigusliku juriidilise isikuna tuleks selle sätte puhul kõne alla eelkõige Eesti Töötukassa, aga ka Tervisekassa, näiteks sotsiaalkindlustuslepingute rakenduslepete sõlmimisel. Sotsiaalministeeriumi andmetel on tulevikus plaanis sotsiaalkindlustuslepingutes määrata rakendusasutuseks ja vastavate rakenduslepingute sõlmimiseks õigustatud isikuna Eesti Töötukassa või Tervisekassa, kes sõlmiks sel juhul välislepingu rakendamiseks peamiselt riikidevahelise elektroonilise andmevahetusega seonduvaid rakendusleppeid. Näiteks on Eesti Vabariigi ja Ukraina sotsiaalkindlustuslepingu (<https://www.riigiteataja.ee/akt/207112011002>) üks pädev rakendusasutus ja lepingu rakendaja Eesti Töötukassa. Lepingu artikli 12 lõike 1 kohaselt sõlmivad pädevad asutused lepingu rakendamiseks rakenduskokkuleppeid. Kehtivast VäSSist ei nähtu, kas rakenduskokkulepped, mille on avalik-õiguslikud juriidilised isikud sõlminud välislepingu rakendamiseks, on ametkondlikud välislepingud ning kas neid peab VäSSi kohaselt avaldama.

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute rakendusleppeid, mis on sõlmitud välislepingu alusel ja välislepingu rakendamiseks, on õigustatud liigitada ametkondlikeks välislepinguteks, millega kaasneb avaldamise ja VäMile registreerimiseks esitamise kohustus. Sel viisil säilib riigil terviklik ülevaade kõigist välislepingutest ja nende osadest – nii põhilepingust kui ka selle rakenduslepetest – ning avalikkuse juurdepääs välislepinguga seotud infole on seadusega tagatud.

**Eelnõu § 1 p 3** – VäSS §-s 5 on sätestatud, mis on Eesti Vabariigi välisesindus. Välisesinduseks on seni peetud nii diplomaatilist esindust (suursaatkond või alaline esindus), konsulaarasutust kui ka erimissiooni. Muudatusega tunnistatakse viimane punkt kehtetuks ehk erimissioon ei ole edaspidi üks välisesinduse alaliike. Põhjuseks on asjaolu, et rahvusvahelise õiguse kohaselt ei ole erimissioon alaline ega ka tähtajaline riigi esindus asukohariigis ega organisatsiooni juures. Tegemist on eritingimustel kõrgetasemelise visiidiga välisriiki, mille korral küsitakse rahvusvahelise tavaõiguse või 1969. aasta ÜRO erimissioonide konventsiooni alusel (millega ka Eesti on ühinenud) täiendav puutumatus delegatsiooni liikmetele. Erimissiooni taotleb ja selleks annab loa Välisministeerium.

1969. aasta ÜRO erimissioonide konventsioon jõustus Eesti Vabariigi suhtes 1991. aastal. Konventsiooni on ratifitseerinud vaid 38 riiki. Ratifitseerinud riikide vahel kehtib erimissioonide puhul konventsioon. Enamikus riikides kehtivad erimissioonide puhul aga rahvusvahelise tavaõiguse reeglid. Sisuliselt on rahvusvaheline kogukond jõudnud arusaamiseni, et rahvusvaheline tavaõigus hõlmab erimissioonide korral: 1) puutumatust kriminaaljurisdiktsioonist ja 2) põhimõtet, mille järgi ei või isikut vahistada ega ühelgi viisil kinni pidada; vastuvõtjariik peab kohtlema teda lugupidavalt ning tegema kõik vajaliku selleks, et ära hoida kõikvõimalikke rünnakuid, mis on suunatud tema isiku, vabaduse või väärikuse vastu.

Erimissiooni mõiste tuleneb otse konventsioonist, aga riikide ja kohtute praktikas kasutatakse pigem mõistet „ametlik visiit“. Seega on sisuliselt tegu sünonüümidega, kuid mitte päris iga ametlik visiit ei kvalifitseeru erimissiooniks. Üldiselt nõustutakse, et ametlikku visiiti iseloomustab selle ajutisus ning sisult täidetakse ülesandeid, mida muidu täidab kohapealne saatkond või alaline esindus. Siia alla ei kuulu üldjuhul konverentside ja kongresside delegaadid. Teine oluline tunnus on vastuvõtva riigi nõusolek, mis käib nii selle toimumise kui ka ülesannete kohta ja mis kinnitab, et tegu on ametliku visiidiga, millele kohaldub puutumatus.

Arvestades, et rahvusvahelise õiguse kohaselt on erimissioonil teine tähendus kui VäSSis, tunnistatakse § 3 lõike 2 punkt kehtetuks. Erimissiooni lähetamise otsustab Välisministeerium kui väga erandliku ametliku visiidi toimumise, mis vajab erimissiooni staatust erimissioonide konventsiooni alusel, millega Eesti on ühinenud.

Vabariigi Valitsus on vaid ühe korra otsustanud luua erimissiooni ja seda Brasiiliasse 2013. aastal, et valmistada ette suursaatkonna loomine. Erimissioon siiski tööd ei alustanud, sest Brasiilia selleks nõusolekut ei andnud. Suursaatkonda looma lähetati ajutine asjur. Eesti suursaatkond Brasiilias töötas aastatel 2014–2016.

Vastavalt muudetakse ka Vabariigi Valitsuse seaduse § 46 lõiget 41, mis näeb VäMi ühe struktuuriüksusena ette eriülesannetega missiooni, ning konsulaarseaduse § 2 lõiget 6 ja § 3 lõiget 2.

**Eelnõu § 1 p 4** – VäSS § 8 lõike 1 punkti 6 muudatus tuleneb sellest, et Vabariigi Valitsus tunnustab eraldi otsusega riike, kuid mitte valitsusi. Seetõttu jäetakse valitsuste tunnustamine sellest punktist välja. Rahvusvahelises õiguses eristatakse riikide tunnustamist ja valitsuste tunnustamist. Kui riigi tunnustamisega kaasneb ühtlasi ka selle valitsuse tunnustamine, siis valitsuste tunnustamine saab toimuda ka eraldi, näiteks juba eksisteerivas riigis on moodustatud uus valitsus, kellega on vaja suhelda. Üldjuhul valitsuse tunnustamiseks eraldi otsust, deklaratsiooni või muid ametlikke seisukohavõtte ei tehta, välja arvatud juhul, kui on tekkinud rivaalitsevad valitsused ning on vaja võtta seisukoht. Valitsusega suhtlema asumine tähendab üldjuhul ka selle tunnustamist. Valitsuse tunnustamine tähendab seda, et tunnustatakse mingi isikute grupi õigust tegutseda konkreetse riigi esindajatena ja seda riiki rahvusvaheliselt esindada. Eelduseks on selle valitsuse efektiivne võim riigi territooriumil või vähemalt olulisel osal territooriumist, et teostada jurisdiktsiooni, sealhulgas omada võimu riigiaparaadi üle. Kui tegemist on valitsuse vahetumisega tavapärases korras, lähtutakse sellest, et valitsus on legitiimne ning mingisugust eraldi tunnustamist Vabariigi Valitsuse poolt ei toimu.

**Eelnõu § 1 p 5** – VäSS § 8 lõike 1 punkti 8 muudetakse, kuna VV selle üldnormi alusel missioonide lähetamist ei otsusta. VV moodustab vajaduse korral valitsusdelegatsioone lähetamiseks teistesse riikidesse, rahvusvahelistesse organisatsioonidesse ja rahvusvahelistele nõupidamistele. Tsiviilmissioone lähetatakse rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise seaduse kohaselt ning seda teeb VäM. Rahvusvahelisel päästetööl või demineerimistööl, kui see toimub rahvusvahelise päästekokkuleppe põhjal esitatud või Euroopa Liidu liikmesriigi esitatud abipalve alusel, otsustatakse abipalve täitmine päästeseaduse kohaselt. Osalemise otsustab siseminister. Sõjalisel missioonil (operatsioonis) osalemine otsustatakse riigikaitseseaduse kohaselt. Otsuse teeb Riigikogu.

**Eelnõu § 1 p 6** – VäSS § 8 lõike 1 punkti 9 on vaja muuta, kuna VäSS § 5 lõike 2 punkt 3 tunnistatakse kehtetuks. Erimissioon ei ole edaspidi käsitletav diplomaatilise esindusena, mille moodustamine oleks VV pädevuses.

**Eelnõu § 1 p 7** – VäSS § 8 lõike 1 punkti 11 muudatus tuleneb sellest, et arengukoostöö tegemise ja humanitaarabi andmise tingimused ja korra kehtestab edaspidi välisminister oma määrusega. Arengukoostöö ja humanitaarabi poliitika kujundamine on VäSSi kohaselt välisministri pädevuses. Samuti on välisministri pädevuses korraldada arengukoostöötoetuste andmist. Seega on mõistlik ja otstarbekas koondada samale tasemele nii arengukoostöö ja humanitaarabi andmise poliitika kujundamine kui ka arengukoostöötoetuste ja humanitaarabi andmise tingimused ja kord. Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi valdkond on viimastel aastatel kiiresti arenenud. Arengukoostöö elluviimiseks asutas VäM 2021. aastal sihtasutuse Eesti Arengukoostöö Keskus (ESTDEV). VäMi struktuurimuudatuse tulemusel moodustati 2022. aastal arengukoostöö ja humanitaarabi osakond. Seega ei ole määruse kehtestamine VV tasemel enam vajalik.

**Eelnõu § 1 p 8** – täiendatakse VäSS § 8 lõike 1 punkti 12. Kuna vastastikuse mõistmise memorandumite sõlmimine on saanud oluliseks osaks välissuhtlusest, on selguse huvides mõistlik need välispoliitiliste avalduste kõrval eraldi ära nimetada. Vastastikuse mõistmise memorandum ei ole välisleping, kuigi see võib oma ülesehituselt ja sõnastuselt välislepinguga sarnaneda. Tegemist on välispoliitilise avaldusega, koostöösoovi väljendusega, millega ei võeta rahvusvahelise õiguse kohaseid kohustusi. Nii nagu välispoliitilisi avaldusi, on ka vastastikuse mõistmise memorandumeid teinud nii VV, VäM kui ka valdkondlik ministeerium või asutus, kui memorandumi sisu jääb selle ministeeriumi või asutuse pädevusse.

**Eelnõu § 1 p 9** – VäSS § 8 lõige 3 tunnistatakse kehtetuks, kuna väliskülaliste vastuvõtmisega seotud majutus-, toitlustus-, sõidu-, tõlke- ja muude kulude piirmäärad riigiasutustele kehtestab edaspidi välisminister oma määrusega (vt eelnõu § 1 punkti 20 selgitused).

**Eelnõu § 1 p 10** – VäSS § 9 lõike 1 punkt 3 tunnistatakse kehtetuks, kuna julgeolekupoliitika aluste koostamise koordineerimine on antud üle Riigikantseleile, kes kaasab protsessi kõik asjassepuutuvad asutused. Seetõttu ei ole VäSSis vaja VäMi rolli selles eraldi välja tuua.

**Eelnõu § 1 p 11 –** VäSS § 9 lõike 1 punktis 6 täpsustatakse, et VäMi pädevusse kuulub arengukoostöö ja humanitaarabi andmise poliitika väljatöötamine ning selle elluviimine oma pädevuse piires. Humanitaarabi vastuvõtmise poliitika kujundamine ja elluviimine ei kuulu VäMi pädevusse.

**Eelnõu § 1 p 12** – VäSS § 9 lõike 2 punkti 4 täiendatakse ja sarnaselt VV välispoliitiliste avalduste tegemise punktiga on eraldi nimetatud vastastikuse mõistmise memorandumite sõlmimise pädevust. Vastastikuse mõistmise memorandum on välispoliitilise avalduse üks liike, kuid kuna neid sõlmitakse piisavalt sageli, on selguse huvides mõistlik neid selles punktis eraldi nimetada.

**Eelnõu § 1 p 13** – VäSS § 9 lõike 1 punkti 7 täiendatakse erimissioonide moodustamisega. Erimissioonide lähetamise konventsiooni kohaseid erimissioone lähetab VäM, kui selline erakordne missioon on vajalik. Tegemist on väga erandliku ametliku visiidi vormiga, milleks tuleb enne asukohariigilt luba küsida ja leppida kokku, kas tegemist on erimissiooniga konventsiooni mõttes (kui teine riik on ka konventsiooni osaline) või rahvusvahelise tavaõiguse mõttes (kui teine riik ei ole konventsiooni osaline). Kokku lepitakse erimissiooni lähetamine läbi diplomaatiliste kanalite. Täpsemalt on erimissiooni staatust selgitatud eelnõu § 1 punkti 3 juures.

**Eelnõu § 1 p 14** – VäSS § 9 lõiked 21 ja 22 tunnistatakse kehtetuks, kuna andmekogude asutamise volitusnormid VäSSis korrastatakse ning välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide esinduste, rahvusvaheliste organisatsioonide ja rahvusvahelise kokkuleppega loodud institutsioonide ning nende isikkoosseisu andmekogu volitusnorm viiakse üle uude § 113. Andmekogu üks osa on diplomaatilise isikutunnistuse andmekogu, mille volitusnorm on olemas isikut tõendavate dokumentide seaduse (edaspidi *ITDS*) §-s 153. Eraldi täpsustatakse ITDS § 153, et viia see kooskõlla andmekogu volitusnormile kehtestatud nõuetega (vt eelnõu § 2 selgitused).

**Eelnõu § 1 p 15** – VäSS § 9 lõike 3 punkti 1 sõnastust on muudetud, et sätestada selgemalt välislepingute algatamine ja kajastada välislepingute menetluse reformist tulenevaid muudatusi. Täpsemalt on välislepingu algatamist selgitatud eelnõu § 1 punkti 25 juures.

Uus element sättes on VäMi nõusolek välislepingu eelnõu esitamiseks VV istungile. Seni on kõik välislepingute eelnõudega seonduvad õigusaktid jõudnud VV istungile VäMi kaudu ning VäM on olnud ministeeriumi ja VV vahel vahendaja. Eelnõus muudetakse aga menetlust nii, et ministeerium, kelle valitsemisalasse välisleping sisu poolest kuulub ja kes on eelnõu materjalid ette valmistanud, esitab selle ise ka VV istungile. Eeltingimusena tuleb selleks VäMilt nõusolek saada.

Nõusoleku võib VäMilt saada eri viisidel: ametliku kirjana vormistatuna või ametnikevahelise kirjavahetuse teel. VäMi ja ministeeriumide vahel on ulatuslikult juurdunud praktika, kus VäMi kontaktisik saab selle kohta, kas VV-le esitamiseks ettevalmistatud eelnõu materjalid vastavad nõuetele, juba enne ametlikku protsessi ametnikevahelises suhtluses arvamust avaldada ning on seega välislepingu eelnõu materjalide ettevalmistamisse kaasatud väga varajases etapis. Uue korra toimimiseks on oluline, et ametnikud lahendaksid omavahel eelnõuga seonduvad küsimused enne, kui see esitatakse VV istungile.

VäMi kontroll välislepinguga toimuva üle, sealhulgas VäMi nõusoleku saamine teatud tegevustele, on vajalik selleks, et VäMil kui välissuhtlust koordineerival ametiasutusel säiliks võimalus kontrollida ka pärast kooskõlastusringi, kas eelnõu materjalid vastavad nõuetele, ning anda hinnang lepinguga edasiminekuks, arvestades välispoliitika hetkeseisu. Samas saab tänu protsessi lihtsustavatele muudatustele välislepingu eelnõu riigisiseselt menetleda tõhusamalt ja kiiremini.

**Eelnõu § 1 p 16** – VäSS § 9 lõike 3 punkti 2 muudetakse, kuna VäM korraldab kõike lepingukirjadega seonduvat, mistõttu ei ole vaja viidata ainult Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse pädevuse punktidele. Praktikas on juhtumeid, kus välisleping näeb ette teatud muudatustest teavitamise välisministeeriumide tasandil või ministeeriumide vahel – ka sel juhul vormistab VäM lepingukirjad või lisab saatenoodi.

**Eelnõu § 1 p 17** – VäSS § 9 lõike 4 punkti 1 täiendatakse erimissiooni puudutavate muudatuste tõttu ja lisatakse VäMi ülesanded erimissiooni vastuvõtmisel. Seni ei ole Eestisse ühtki erimissiooni soovitud teha, kuid kui see soov peaks mõnel riigil olema, pöördutakse sellekohase palvega diplomaatiliste kanalite kaudu VäMi poole.

**Eelnõu § 1 p 18** – VäSS § 9 lõike 5 punkti 3 muudatused on keelelised. Sätte sõnastus viiakse kooskõlla väljakujunenud tõlketerminitega erinevate rahvusvaheliste vaidluste lahendamise institutsioonide kohta.

**Eelnõu § 1 p 19** – VäSS § 9 lõiked 71 ja 72 tunnistatakse kehtetuks, kuna andmekogude asutamise volitusnormid korrastatakse. Konsulaarametniku ametitoimingute ja diplomaatiliste passide andmekogu asutamise volitusnormid on konsulaarseaduses (§ 12) ja ITDSis (§ 153), mistõttu on need VäSSis üleliigsed.

VäSS § 9 lõige 10 tunnistatakse kehtetuks, kuna välisministri 9. märtsi 2017. a määruse nr 7 „Diplomaatilise isikutunnistuse väljaandmise ja kehtetuks tunnistamise kord, vorm, tehniline kirjeldus ja diplomaatilisele isikutunnistusele kantavate andmete loetelu ning tulumaksust vabastatud mitteresidentide registreerimise kord“ volitusnormid on esitatud ITDSis (§ 9 lg 1, § 15 lg 3 ja § 2016 lg 2) ja tulumaksuseaduses (§ 30 lg 2) ning VäSSis ei ole vaja neid dubleerida. ITDS reguleerib Eesti Vabariigi poolt Eesti kodanikele ja välismaalastele isikut tõendavate dokumentide väljaandmist ning seaduses on diplomaatilise isikutunnistuse kohta terve peatükk (53. peatükk).

VäSS § 9 lõige 11 tunnistatakse kehtetuks, kuna eraldi volitusnormi välisministrile arengukoostööprojekti ja arengukoostööprojekti aruande vormide kehtestamiseks ei ole enam vaja. Eelnõuga antakse välisministrile pädevus kehtestada määrusega arengukoostöö tegemise ja humanitaarabi andmise tingimused ja kord (vt eelnõu § 1 p 20 selgitused).

**Eelnõu § 1 p 20** – VäSS § 9 täiendatakse lõikega 131, milles nähakse välisministrile ette volitusnorm arengukoostöö tegemise ja humanitaarabi andmise tingimuste ja korra kehtestamiseks määrusega. Kehtiva VäSSi kohaselt on nimetatud tingimuste ja korra kehtestamine VV pädevuses, kuid eelnõuga viiakse see välisministri pädevusse, kuna määrusega on reguleeritud üksnes VäMi valitsemisalasse kuuluv tegevus arengukoostöö tegemisel ja humanitaarabi andmisel. Seega on otstarbekas tuua määruse kehtestamine ministri tasandile.

VäSS § 9 täiendatakse lõikega 132, mille eesmärk on tuua väliskülaliste vastuvõtmisega seotud majutus-, toitlustus-, sõidu-, tõlke- ja muude kulude piirmäärade kehtestamine VV tasandilt välisministri pädevusse, kuna riikliku protokolli korraldamisega seonduv kuulub VäMi pädevusse ning seega on otstarbekam, et nimetatud piirmäärad kehtestab edaspidi välisminister.

**Eelnõu § 1 p 21** – VäSS § 9 lõige 14 kehtivas redaktsioonis sätestab üldiselt, et VäSS §-ga 9 VäMile pandud ülesannete täitmiseks ja töö korraldamise tagamiseks vajalike andmekogude asutamise otsustab ja selliste andmekogude põhimäärused kehtestab [valdkonna eest vastutav minister](https://www.riigiteataja.ee/akt/dyn=131012023006&id=13274523;13224467;13234480;13326870;129052012012;109062015022;127052016017;120012017013;102112021010). Kuna olemuselt on sellise sätte puhul tegemist üldvolitusega, mis ei sisalda põhiõiguste riive eesmärki ega ulatust, siis andmekogude asutamiseks sedavõrd üldisest sättest seaduse tasandil ei piisa ning eelnõuga on vaja korrastada andmekogusid puudutavaid sätteid. VäSS § 9 lõige 14 säilitatakse andmekogu asutamise volitusnormi asukoha säilitamiseks, kuid seda täpsustatakse loeteluga andmekogudest. Eelnõu koostamisel valiti normitehniliseks lahenduseks luua VäSSi 2. peatükki eraldi jagu, kuhu on koondatud kõik § 9 lõikes 14 nimetatud andmekogusid reguleerivad sätted.

Eelnõuga lisatavas 2. peatüki 3. jaos on iga andmekogu kohta eraldi paragrahvis (AKI avaliku teabe seaduse § 45 lõike 4 ja isikuandmete kaitse seaduse § 33 lõike 1 punkti 5 alusel 14. augustil 2013. aastal kehtestatud andmekogude juhendi kohaselt) esitatud iga andmekogu kasutamise eesmärk, isikute põhiõiguste riive ja kohustuste kehtestamine, andmekogu andmetele õigusliku tähenduse andmine ning erisuste loomine andmekogude kohta kehtivate üldseaduste suhtes. Kuna isikuandmete töötlemine on põhiõiguste riive, on see toodud seaduse tasandile. Sätetes, mis puudutavad andmekogusid, milles töödeldakse isikuandmeid, on nimetatud töödeldavate isikuandmete kategooriad ja volitusnorm täitevvõimule andmete täpsema koosseisu määramiseks andmekogu põhimääruses. Andmekogude puhul, kus töödeldakse isikuandmeid, on seaduse tasandil kehtestatud ka andmete maksimaalne säilitustähtaeg. Avaliku teabe seadus võimaldab teabele, sealhulgas andmekogule, juurdepääsupiirangu seada kas § 35 alusel või eriseaduse alusel, mistõttu on andmekogude puhul kehtivad juurdepääsupiirangud toodud seaduse tasandile.

Andmekogude asutamise volitusnormide korrastamise käigus on hinnatud VäSSi kohaselt loodud andmekogude jätkumise ning nende aluseks olevate volitusnormide ajakohastamise vajalikkust. Tegemist on juba varem asutatud ja toimivate andmekogudega. Eelnõuga uusi andmekogusid ei looda ega kavandata muuta olemasolevate toimimist ega neis töödeldavate andmetega seonduvat.

**Eelnõu § 1 p 22** – VäSS § 10 lõiked 2 ja 3 tunnistatakse kehtetuks. Lõiked 2 ja 3 ei ole enam asjakohased, kuna iga ministeerium osaleb kindlates töörühmades ja kaitseb Eesti seisukohti nii õigusakti kui ka Euroopa Liidu ainupädevuses olevate lepingute puhul. Täpsemalt on riigisisene koordinatsioon reguleeritud Riigikantselei ELi asjade menetlemise juhises.

**Eelnõu § 1 p 23** – VäSS § 11 lõiget 3 muudetakse seoses erimissioone puudutavate normide muutmisega. Seni nägi § 11 lõige 3 ette, et kui luuakse diplomaatilise esindusena erimissioon, määrab selle pädevuse VV. Kuna erimissioon ei ole rahvusvahelise õiguse kohaselt diplomaatiline esindus, vaid pigem eritingimustel ametlik visiit, siis ei moodusta erimissioone enam VV ega määra ka nende pädevusi.

**Eelnõu § 1 p 24** – VäSSi 2. peatükki lisatakse 3. jagu, kuhu koondatakse VäSSi alusel loodud andmekogusid puudutavad sätted. Sellesse jakku lisatakse seitse paragrahvi (§-d 111–117), iga VäSSi alusel loodud andmekogu kohta üks:

1. Eesti äridiplomaatia andmekogu (§ 111);
2. Eesti arengukoostöö andmekogu (§ 112);
3. välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide esinduste, rahvusvaheliste organisatsioonide ja rahvusvahelise kokkuleppega loodud institutsioonide ning nende isikkoosseisu andmekogu (§ 113);
4. Euroopa Kohtu eelotsusemenetluste ja Eesti suhtes algatatud rikkumismenetluste andmekogu (§ 114);
5. välislepingute andmekogu (§ 115);
6. eeltäidetud viisataotluse andmekogu (§ 116);
7. aukonsulite andmekogu (§ 117).

**Eelnõu § 1 p 25** – VäSS § 12 reguleerib välislepingu sõlmimise algatamist. Paragrahvis tehakse kaks muudatust.

Lõikes 1 nimetatakse, kes võivad välislepingu sõlmimise algatada, ning ministeeriumidele ja Riigikantseleile pannakse kohustus saada välislepingu sõlmimise algatamiseks VäMi nõusolek. Sõna „algatamine“ näitab, kellelt tuleb soov välisleping sõlmida ning kellelt läheb ettepanek teisele riigile. Kuna VäM ei ole tihti lepingu sõlmimise algataja, vaid pigem see, kes on või ei ole nõus läbirääkimiste alustamise või lepinguosaliseks saamisega, siis on seda muudetavas sättes kajastatud nõusoleku andmisega algatamiseks.

Lepingu sõlmimise algatamine võib toimuda väga erinevatel viisidel:

1. VäM või muu ministeerium leiab, et teatud riigiga tuleb mingis vallas suhteid reguleerida välislepinguga. Ministeerium esitab välislepingu sõlmimise algatamise soovi VäMile. VäM esitab diplomaatiliste kanalite kaudu (noodiga või kohtumisel teise riigi esindajaga) välisriigile ettepaneku asuda läbirääkimistesse lepingu ühiseks väljatöötamiseks ja/või edastab Eesti poolt pakutava välislepingu eelnõu teksti;
2. ministeerium võib läbirääkimiste alustamise ettepaneku ja välislepingu eelnõu edastada välisriigi kontaktisikule teise poole asjakohases ametiasutuses ka ise, kui ta on selleks saanud VäMi nõusoleku ehk VäMiga selliselt kokku leppinud. See tähendab, et mõnikord võib välislepingu sõlmimise algatamine alguse saada hoopis riikide mitteametlikust suhtlemisest asjakohaste ametkondade vahel;
3. välisriik esitab välislepingu sõlmimise ettepaneku VäMile, kes edastab ettepaneku ja saabunud välislepingu eelnõu ministeeriumile või ministeeriumidele, kelle valitsemisala välislepingus käsitletakse, ning küsib nende arvamust välislepingu sõlmimise vajaduse ja edastatud eelnõu kohta. Ministeerium kaalub, kas peab vajalikuks sellist välislepingut sõlmida, ja edastab oma seisukoha VäMile, kes omakorda edastab selle välisriigile. Kui seisukoht on positiivne, tähendab vastuse edastamine välislepingu sõlmimise algatamist Eestis. Kui välisriik esitab välislepingu sõlmimise algatamise ettepaneku otse valdkondlikule ministeeriumile, annab ministeerium sellest teada VäMile ning sõlmimise algatamise huvi korral küsib ka algatamiseks VäMi nõusoleku ja kaasab edaspidi VäMi kontaktisiku välislepingu eelnõuga seotud inforingi;
4. mitmepoolse välislepingu (näiteks konventsiooni) puhul informeerib ministeerium VäMi soovist hakata tegelema välislepingu osaliseks saamisega. Kui VäMi vastus on positiivne ja VäMist vastuväiteid ei tule, alustatakse välislepingu sõlmimise ettevalmistamist, st ministeerium võib alustada lepinguga seotud eelnõu ja selle juurde kuuluvate dokumentide ettevalmistamist (lepingu tõlkimine eesti keelde, riigisisese õigusakti eelnõu ja seletuskirja koostamine). Praktikas küsitakse/saadakse konventsioonide puhul nõusolek sageli alles kooskõlastusringi ajal. Tegelikult peaks ministeerium VäMi teavitama juba sõlmimist ette valmistama asudes, et vältida olukorda, kus välislepingu osaliseks saamine ei ole näiteks välispoliitiliselt mõistlik või võimalik;
5. rahvusvaheline organisatsioon või muu rahvusvahelise õiguse subjekt kutsub Eestit üles saama välislepingu osaliseks. Kui VäMil ei ole kaalukaid põhjusi välislepingu sõlmimise vastu, edastab ta üleskutse ministeeriumile, kelle valitsemisalas välisleping on, koos ettepanekuga kaaluda sõlmimist. Kui ministeeriumi otsus on positiivne, asub ta välislepingu sõlmimist ette valmistama ja teatab sellest VäMile. VäM teavitab vajaduse korral rahvusvahelist organisatsiooni välislepingu sõlmimise algatamisest. Rahvusvaheline organisatsioon võib teha lepinguosaliseks saamise ettepaneku ka otse ministeeriumile. Sel juhul küsib ministeerium VäMilt sõlmimise algatamiseks nõusoleku;
6. Eesti (kas koos rahvusvahelise organisatsiooni teiste liikmesriikidega või eraldi) leiab, et teatavat rahvusvahelist valdkonda või küsimust on vaja reguleerida välislepinguga, ja teeb ettepaneku alustada mitmepoolse välislepingu väljatöötamist või muutmist. Sellise ettepaneku edastab teistele riikidele või rahvusvahelisele organisatsioonile VäM.

Seega VäM ise alati välislepingu sõlmimist ei algata, kuid on alati kaasatud välislepingutega seonduvasse, sealhulgas annab positiivset tagasisidet ettepaneku või eelnõuga edasiliikumiseks või teatab, et VäM ei ole välislepingu sõlmimise alustamisega nõus. Kui VäMil on kaalukaid põhjusi sõlmimise algatamise vastu, annab ta sellest huvitatud ministeeriumile teada.

Oluline on, et ühegi välislepingu sõlmimist ei hakata ette valmistama ilma VäMi teadmata ja nõusolekuta. See on vajalik, sest VäMil kui Eesti välissuhtlemist koordineerival asutusel peab olema ülevaade sellest, milliste välislepingute sõlmimist parasjagu ette valmistatakse ja läbi räägitakse.

Nõusoleku küsimine ja saamine VäMilt võib toimuda eri viisidel. Näiteks võib ministeerium küsida VäMi nõusolekut ametliku kirjaga, paludes VäMi arvamust välislepinguga ühinemise plaani kohta, või paluda VäMil pöörduda teise riigi poole läbirääkimiste alustamiseks. Nõusolekut võib aga küsida ka e-kirja teel, võttes ühendust VäMi kontaktisikuga. Igal ministeeriumil on VäMi juriidilises osakonnas kontaktisik, kellega lepitakse kokku need küsimused, mida pole vaja lahendada asutuste juhtide kirjavahetusega. Kontaktisikule saab näiteks e-kirjaga teada anda, kui välisriigi kolleegilt on tulnud ettepanek hakata mõnda välislepingut läbi rääkima või kui soovitakse alustada mitteametlike (st e-kirjade vahetamise teel) läbirääkimistega spetsialistide vahel. Samuti on nõusoleku küsimine praktikas väga sujuv konventsioonide puhul, kus ideed välislepingu läbirääkimisteks võivad alguse saada töörühmades ning VäM saab infot plaanide kohta kohtumise ülevaatest, näiteks ELi segalepingute algatamise puhul. Kui VäMil on välispoliitilistest või rahvusvahelis-õiguslikest kaalutlustest tulenevaid kaalukaid põhjusi sõlmimise algatamise vastu, annab ta sellest huvitatud ministeeriumile teada.

**Eelnõu § 1 p 26** – VäSS § 12 lõige 2 tunnistatakse kehtetuks, kuna lõikes sisalduv lisatakse lõikesse 1.

**Eelnõu § 1 p 27** – VäSS § 13 lõiget 3 muudetakse, kuna ministritel on Vabariigi Valitsuse seaduse § 50 alusel õigus moodustada töörühm või komisjon, mistõttu ei ole seda vaja VäSSis reguleerida. Komisjoni või töörühma ülesannete hulka võib kuuluda lepingu eelnõu ettevalmistamine, teise lepingupoole ettepanekute läbivaatamine, seletuskirja kavandi koostamine jmt. Töörühma moodustamine võib hõlbustada ka hilisemat lepingu sõlmimise õigusakti kooskõlastamist valitsusasutuste vahel. Viimaste aastate praktikas ei ole olnud vajadust lepingu sõlmimise algatamiseks või läbirääkimisteks moodustada komisjone või töörühmi. Tavapäraselt toimub koostöö ministeeriumide vahel lepingu sõlmimise eesmärgil tavapärase töö osana.

Praktikas puudub ka vajadus anda parafeerimise õigus VV tasemel. Kuna läbirääkimisdelegatsioonid esindavad ametlikult riiki ja tema huve, siis on delegatsiooni juhil ka õigus kinnitada läbirääkimiste viimasel koosolekul oma nimetähtedega, et lepingu tekstis on kokkuleppele jõutud. Parafeerimisega ei võeta riigile kohustusi, vaid ainult kinnitatakse, et läbirääkimiste tulemusena on jõutud mõlemaid pooli rahuldava tekstini, mida loetakse lõplikuks. Praktikas on parafeerimine samaväärne välisministeeriumidevahelise noodivahetusega, kus kinnitatakse üksteisele, et läbirääkimiste tulemusel on jõutud lepingu tekstis kokkuleppele ning ollakse valmis alustama lepingu sõlmimiseks vajalike riigisiseste menetlustega. Ka selliseks kirjavahetuseks ei vajata VV antud volitust.

Sättesse jääb alles VV poolt delegatsiooni moodustamine, kuna delegatsiooni moodustamine võib olla vajalik teise poole või rahvusvahelise organisatsiooni palvel või läbirääkimiste lõpptulemist sõltuvalt (näiteks kirjutatakse siduvalt lepingu tekstile alla). Praktikast nähtub, et mõnikord vajab delegatsiooni juht ka lepingule allakirjutamise või muude siduvate kohustuste võtmise õigust. Allakirjutamise õigust või Eestile kohustuste võtmise õigust kajastatakse sellisel juhul selgelt VV delegatsiooni moodustamise korralduses (näiteks VV 22. septembri 2022. a korraldus nr 264 „Valitsusdelegatsiooni moodustamine Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu täievolilisel konverentsil osalemiseks ja volituse andmine“, https://www.riigiteataja.ee/akt/224092022001; VV 22. detsembri 2011. a korraldus „Valitsusdelegatsiooni moodustamine majandusliidu tugevdamise lepingu läbirääkimisteks“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/202012012001>).

Delegatsiooni moodustamise korralduse eelnõu koostab sõlmimise ettevalmistamist juhtiv ministeerium ja esitab selle pärast VäMiga kooskõlastamist VV istungile.

**Eelnõu § 1 p 28** – VäSS § 14 tunnistatakse tervikuna kehtetuks, kuna ministeeriumidel ei ole vaja edaspidi VäMile edastada materjale VV istungile esitamiseks. Ministeeriumid esitavad materjalid ise VV istungile, kui on saanud VäMilt selleks nõusoleku.

VV istungile esitatavate materjalide loetelu on esitatud Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse reglement“ §-s 10 ning seega ei ole vaja VäSSis nõudeid dubleerida, liiatigi ei ole seda enam vaja sätestada seaduse tasandil. VV reglementi täiendatakse selliselt, et välislepingu sõlmimist, muutmist, lõpetamist või peatamist käsitleva õigusakti eelnõu kooskõlastatakse VäMiga. Sellist täiendust VV reglementi on vaja selleks, et tagada välislepingute koordineerijana VäMi võimalus avaldada arvamust eelnõu kohta nii välispoliitika kui ka rahvusvahelise õiguse seisukohast ning kontrollida materjalide nõuetele vastavust nii riigisisese kui ka rahvusvahelise õiguse vaates. Sealhulgas kontrollib VäM reservatsioonide ja deklaratsioonide tegemist.

Reservatsioonide ja deklaratsioonide tegemise vajadust kaalub ministeerium õigusakti eelnõu väljatöötamise käigus ning esitab need vajaduse korral eelnõus, kuna üldjuhul saab reservatsioone välislepingule teha vaid välislepingu sõlmimise faasis ja kooskõlas välislepingus sätestatuga.

Vandetõlkidele viitav lõige 2 tunnistatakse samuti kehtetuks, kuna nõue, et välislepingu peab tõlkima vandetõlk, tuleneb Riigi Teataja seaduse § 6 lõike 3 punktist 2 ja vandetõlgi seaduse § 5 lõikest 2 ning seda ei ole vaja VäSSis dubleerida.

Samuti tunnistatakse kehtetuks VäSS § 15. Varem keskendus regulatsioon sellele, et ministeeriumi koostatud välislepinguga seotud õigusakti eelnõu materjalid tuli VV istungile esitamiseks kõigepealt esitada VäMile, samuti VäMi pädevusele materjalide läbivaatamisel. Eelnõuga ettenähtud muudatuse tõttu, mille kohaselt esitab ministeerium materjalid ise VV istungile, ei ole see paragrahv aga enam asjakohane. Kooskõlastusringi raames analüüsib VäM eelnõu materjalide vastavust muu hulgas VV reglemendile ja VV määrusele „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*) ning sellist kohustust ei ole vaja eraldi VäSSis sätestada.

Kui tulevikus on kasutusel uuendatud välislepingute andmekogu, milles on võimalik asutustel välislepingute eelnõu ning sellega seotud õigusakti eelnõu ja materjale koostöös kommenteerida, toimub asutustevaheline koordinatsioon e-kirjade ja kirjade asemel selles keskkonnas.

**Eelnõu § 1 p 29** – Seoses VäSS § 15 muutmisega lisatakse VäSSi § 181 ja varasem § 15 lõige 5 tõstetakse uude § 181 muudetud sõnastuses. § 181 sätestab VäMi pädevuse välislepingu teksti muutmisel. Paragrahv reguleerib praktikas vajalikke tegevusi, mis on seni piisavalt reguleerimata. Kuna praktikas on üsna sagedane teise poole palvel tehniliste muudatuste tegemine lepingu tekstis ja mõnikord märgatakse ka tehnilisi ebatäpsusi tõlkes, siis on mõistlik nende olukordadega seonduvat seaduses täpsustada.

Muudatustest peavad teada saama eelnõu ette valmistanud ministeerium ja teine pool ning lõplik korrektne tekst avaldatakse Riigi Teatajas.

**Eelnõu § 1 p 30** – VäSS § 19 täiendatakse, kuna välislepinguid sõlmitakse praktikas ka kirjade ja nootide vahetamise teel. Kirju kasutatakse rahvusvaheliste organisatsioonidega suheldes ning noote riikidega suheldes.

**Eelnõu § 1 p 31** – tegemist on normitehnilise täiendusega, et lisada paragrahvi punkt 7. VäSS § 20 reguleerib välislepingu ratifitseerimist Riigikogu poolt. Paragrahvis sisalduvad ratifitseerimise alused vastavad põhiseaduse §-s 121 sätestatule.

Sõnal „ratifitseerima“ on selles paragrahvis tähendus, mis viitab seadusandja tegevusele Eestis välislepingu sõlmimisel. Paragrahvis 19 on sõna „ratifitseerima“ kasutusel rahvusvahelises õiguses kasutatava mõistena ehk viis, kuidas väljendada rahvusvaheliselt nõusolekut lepingu siduvuse kohta. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artikli 2 lõike 1 punkti b kohaselt tähendab ratifitseerimine rahvusvahelist akti, millega riik väljendab rahvusvahelisel tasandil oma nõusolekut lepingu siduvuse kohta. Selline rahvusvaheline akt on näiteks ratifitseerimiskirja hoiuleandmine konventsiooni hoiulevõtjale.

Et vältida ratifitseerimise riigisisese ja rahvusvahelise tähenduse segiajamist ning sellest tulenevat põhiseaduse võimalikku grammatilist tõlgendust, et Riigikogu saab vastu võtta ainult ratifitseerimise seadusi, on VäSS § 6 lõike 1 punktis 2 sätestatud, et Riigikogu ratifitseerib teatud tingimuste esinemisel välislepingud, tehes seda kas ühinemise, heakskiitmise, ratifitseerimise või muu seaduse vastuvõtmisega. See, kuidas konkreetsel juhul toimida ja seadus pealkirjastada, tuleneb lepingust.

**Eelnõu § 1 p 32** – VäSS § 20 loetelu täiendatakse seadusereservatsiooni põhimõttega kui ühe põhiseadusest tuleneva ja praktikas kasutatava ratifitseerimise alusena, kuid mida seni ei ole VäSSis selgelt nimetatud. Seadusereservatsiooni põhimõtte alusel tuleb Riigikogule ratifitseerimiseks edastada välisleping, mis on põhiseaduse kohaselt Riigikogu otsustuspädevuses. Selliseks välislepinguks on näiteks välisleping, mis on otsekohaldatav ehk loob õigusi ja kohustusi otse füüsilistele ja juriidilistele isikutele. Samuti tuleb Riigikogule esitada välislepingud, mis võivad puudutada teisi valdkondi, mida põhiseaduse kohaselt saab reguleerida üksnes seadusega. Sellised valdkonnad on nimetatud HÕNTE §-s 12, näiteks põhiõigused ja -vabadused; kodakondsuse omandamise, saamise, taastamise ja kaotamisega seonduv; maksudega seonduvad küsimused; kohtumenetluse, vastutuse, karistuste ning kohtuvälise menetluse kord; riigikaitse alused jne.

Põhiseaduses kajastub seadusereservatsiooni ehk olulisuse põhimõte § 3 lõikes 1. Selle põhimõtte kohaselt peab kõik riigielus olulised küsimused otsustama Riigikogu. Olulisuse põhimõtte kohaselt ei saa seda, mida põhiseaduse järgi on kohustatud tegema seadusandja, edasi delegeerida täitevvõimule ega ühelegi teisele isikule või organile.

Ratifitseerimist seadusereservatsiooni põhimõtte alusel tuleb seletuskirjas põhjendada nagu teisigi ratifitseerimise aluseid.

**Eelnõu § 1 p-d 33 ja 34** – VäSS § 21 lõiget 1 täiendatakse lepingukirja võimalike vormide loeteluga ja sellest tulenevalt tunnistatakse kehtetuks sama paragrahvi lõige 2. Lepingukirjade nimekirja ei ole vaja eraldi kehtestada. Lepingukirja pealkirjad võivad olla väga erinevad, kuid nende eesmärk on alati üks: anda teada valmisolekust välisleping jõustada.

**Eelnõu § 1 p-d 35** **ja 36** – VäSS § 21 lõikeid 3 ja 4 muudetakse, kuna sõnastust on vaja väljakujunenud praktika alusel täpsustada. Tegelikult kirjutab Vabariigi President lepingukirjale alla vaid siis, kui Riigikogu on välislepingu ratifitseerinud ja välisleping näeb ette lepingukirja esitamise rahvusvahelisele organisatsioonile või teisele poolele. Kui Riigikogu on küll välislepingu ratifitseerinud, aga alla kirjutatud lepingukirja ei ole vaja esitada ning piisab vaid välislepingu jõustumiseks valmisoleku noodi saatmisest, siis lepingukirja Vabariigi Presidendile allakirjutamiseks ei saadeta.

**Eelnõu § 1 p 37** – VäSS § 22 lõikes 1 täpsustatakse, et reservatsioone võib teha ka välislepingut täites, kui välisleping seda võimaldab.

Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artikli 1 punkti d kohaselt on reservatsioon mis tahes sõnastuses ja mis tahes nimetusega ühepoolne avaldus, mille riik on teinud lepingule allakirjutamisel, selle ratifitseerimisel, heakskiitmisel või sellega ühinemisel ja millega ta soovib välistada või muuta lepingu teatavate sätete õigusmõju nende kohaldamisel enda suhtes. Reservatsioon erineb deklaratsioonist, mida käsitleb VäSS § 22 lõige 2, selle poolest, et deklaratsioon kui riigi ühepoolne avaldus, millega täpsustatakse või selgitatakse lepingu sätteid, ei välista erinevalt reservatsioonist sätte riigi suhtes kohaldamist.

Seega on Viini konventsiooni ja VäSSi mõttes reservatsioon üksnes välislepingu sõlmimise ajal tehtud avaldus. Samas aga võib välislepingus olla ette nähtud, et reservatsioone võib teha ka välislepingu kehtimise ajal. Näiteks on selline erandlik regulatsioon ajutise impordi konventsiooni artiklis 29 (lugeda ingliskeelset teksti, kuna tollal tõlgiti „reservatsioon“ teisiti, RT II 1995, 37–39, 160, <https://www.riigiteataja.ee/akt/12914432>). Sellisteks erandlikeks juhtumiteks on VäSS § 22 lõikesse 1 lisatud täpsustus, et mitte piirata Eesti huvides tegutsemist reservatsioonide tegemisel, kui välislepingu kohaselt võib reservatsiooni esitada ka hiljem.

**Eelnõu § 1 p 38** – VäSS § 22 täiendatakse lõikega 41. Selles reguleeritakse olukorda, kus leping näeb ette hulga tehnilise iseloomuga deklaratsioone või reservatsioone, mille igakordne muutmine oleks seadusandjale või Vabariigi Valitsusele liiga koormav.

On juhte, kus välislepingus on ette nähtud artiklit rakendava kontaktasutuse või kontaktisiku kohta deklaratsiooni tegemine. Näiteks niinimetatud Prümi leping (Austria Vabariigi, Belgia Kuningriigi, Hispaania Kuningriigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi ja Saksamaa Liitvabariigi vaheline eelkõige terrorismi-, piiriülese kuritegevuse ja ebaseadusliku rände vastases võitluses piiriülese koostöö tõhustamise leping, RT II 2008, 16, 43, <https://www.riigiteataja.ee/akt/12984757>). Kui tegemist oleks ratifitseerimise seadusega, nagu niinimetatud Prümi lepingu puhul on, siis tuleks iga kontaktiisiku muutumisel muuta ratifitseerimise seadust. See on aga tehnilise regulatsiooniga liigselt koormav. Mõistlikuks alternatiiviks on seega kontaktasutustega seotud deklaratsioonide tegemise, muutmise ja tagasivõtmise otsustamine volitada allapoole, näiteks VV tasandile.

**Eelnõu § 1 p 39** – VäSS § 22 lõike 5 sõnastust täpsustatakse ja see viiakse kooskõlla tegeliku olukorraga, kuna praktikas on reservatsioonile vastuväite tegemist algatav ministeerium üldjuhul VäM.

Viini lepinguõiguse konventsiooni artiklis 19 kajastub põhimõte, et riik võib lepingule alla kirjutades, seda ratifitseerides, heaks kiites või sellega ühinedes teha reservatsiooni (mida mõnikord nimetatakse ka deklaratsioonideks), välja arvatud juhul, kui reservatsioon on lepinguga keelatud; lepingus on ette nähtud, et võib teha ainult teatavaid reservatsioone, mille hulka käsitletav reservatsioon ei kuulu, või eelnevalt nimetamata juhtudel on reservatsioon vastuolus lepingu mõtte ja eesmärgiga. Vastuolulised reservatsioonid ja deklaratsioonid tõusevad päevakorrale eelkõige viimasel juhul. Sel juhul on vaja analüüsida, kas riigi tehtud reservatsioon või deklaratsioon on keelatud kui lepingu mõtte ja eesmärgiga vastuolus olev.

Keelatud reservatsioonid või deklaratsioonid on üldjuhul sellised, mille sisu seab riigisisese õiguse rahvusvahelisest lepingust kõrgemale (näiteks konventsioon kehtib niivõrd, kui see pole vastuolus riigi põhiseadusega või muude seadustega, islami või šariaadiseadustega); riik tahab välistada mõne olulise lepingusättega kehtivuse enda suhtes (ei kohalda lepingut täies ulatuses) või lepingus ettenähtud kohustusliku vaidluse lahendamise menetluse mitteaktsepteerimises. Vaidlusi võivad tekitada ka reservatsioonid ja deklaratsioonid, mis puudutavad lepingute territoriaalset kohaldamist (näiteks teise osalisriigi mittetunnustamise kohta tehtav deklaratsioon jne).

Kui analüüsi tulemusel leitakse, et tegemist on lepingu mõtte ja eesmärgiga vastuolus oleva või keelatud reservatsiooniga, siis on riigil võimalik teha vastuväide. Vastuväite tegemine on kõige lihtsam juhul, kui riik teeb lepingus selgelt keelatud reservatsiooni.

Vastuväide on riigi seisukoht teise riigi tehtud reservatsiooni või deklaratsiooni õiguspäratuse kohta. Vastuväide tuleb esitada hoiulevõtjale kirjalikult 12 kuu jooksul alates reservatsiooni või deklaratsiooni esitamisest hoiulevõtjale. Vastuväite eesmärk on esitada riigi seisukoht teise riigi reservatsiooni või deklaratsiooni kohta ning anda seeläbi märku, et teine riik on käitunud ebakorrektselt. Mõnikord võtab reservatsiooni teinud riik pärast rahvusvahelise tagasiside saamist reservatsiooni tagasi.

Kui reservatsiooni kohta vastuväite esitanud riik ei ole olnud vastu lepingu jõustumisele enda ja reservatsiooni teinud riigi vahel, kohaldatakse nende vahel konventsiooni täies ulatuses. Kui vastuväidet ei tehta, jõustub leping poolte vahel koos (ebaseadusliku) reservatsiooniga ja reservatsiooni teinud riik saab kohaldada nende riikide vahelistes suhtes konventsiooni nii, nagu see on reservatsiooni või deklaratsiooniga piiratud ilma igasuguste kahtlusteta.

VäSSi sõnastust muudetakse, kuna on selgunud, et ministeeriumid ei jõua oma igapäevastele tööülesannetele lisaks jälgida välislepingute juurde tehtavaid reservatsioone ega neid analüüsida, samuti seetõttu, et vastuolud tehtud reservatsioonides puudutavad üldist rahvusvahelist õigust, sealhulgas rahvusvahelist lepinguõigust. VäM on enamikuga vastuolulistest reservatsioonidest ja deklaratsioonidest kursis, kuna osaleb rahvusvahelise õiguse koostööformaatides, kus vastuolulisi reservatsioone ja deklaratsioone arutatakse. Kindlasti peab ministeerium vastuolulist reservatsiooni või deklaratsiooni märgates VäMi sellest teavitama, et koos otsustada vastuväite tegemise vajadus. Kui reservatsioon või deklaratsioon vajab erialaspetsiifilist arvamust, siis pöördub VäM aga asjassepuutuva ministeeriumi poole seisukohta saamiseks.

**Eelnõu § 1 p 40** – VäSS § 23 lõiget 3 täiendatakse, kuna ka lepingu peatamise lõpetamise otsuse peab tegema Vabariigi Valitsus. Praegu on seaduses sätestatud, et lepingu peatamise otsustab Vabariigi Valitsus, kuid peatamise lõpetamist ei mainita. Lepingu või selle osa peatamine kestab tavaliselt teatud perioodi, kuid kui mingid asjaolud on möödunud või tingimused täidetud, hakatakse lepingut uuesti täies mahus täitma. Leping võib olla vaja peatada vääramatutel asjaoludel (haiguspuhangud) või kui riik oma tahtest sõltumata ei suuda lepingut täita, kuid mõnikord võib olla vaja leping peatada ka vastumeetmena teise riigi poolsele rahvusvahelise õiguse rikkumisele. Lepingu peatamine ei tähenda lepingu muutmist ega lõpetamist.

Praktikast lähtudes on lausesse lisatud ka „kui välisleping või õigusakt ei näe ette teisiti“. Esimesel juhul näiteks võib olla juba välislepingus endas sätestatud, et välisministeeriumid võivad peatada viisaesinduslepingu täitmise mõne asjaolu suhtes, kui esinevad teatud asjaolud. Näiteks tekkis COVID 19-ga seoses riikidel vajadus peatada viisaesinduslepingute kohaldamine, kuna esindused suleti tervisekaitse eesmärgil viisataotluste vastuvõtmiseks. Samuti on olnud varem vaja välislepingu kohaldamist peatada seetõttu, et riik ei täitnud täiel määral lepingut (näiteks VV korraldus „„Välisriigi avaliku dokumendi legaliseerimise nõude tühistamise konventsiooni“ täitmine India Vabariigi suhtes“, RTL 2006, 93, 173, <https://www.riigiteataja.ee/akt/12768657>, või Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi viisaküsimustes vastastikuse esindamise kokkuleppe täitmise osaline peatamine, RT II 2010, 23, 116, <https://www.riigiteataja.ee/akt/13353857>).

Teisel juhul võib aga ka õigusaktis anda volituse teatud asjaolude esinemisel välisleping madalamal tasandil peatada või madalamal tasandil otsustada peatamise lõpetamine, näiteks välisministeeriumide tasandil, või näha ette muud peatamise reeglid.

Vabariigi Valitsusel ei ole tarvidust kinnitada lepingu peatamist teise riigi soovil ja teiselt riigilt saadud teate alusel, kui Eesti ei pea vajalikuks ka omalt poolt lepingu täitmist peatada.

**Eelnõu § 1 p 41** – VäSS § 24 lõike 1 punkti 2 muudatus tuleneb eelnõus ettenähtud muudatusest, millega seoses ministeeriumid esitavad välislepingutega seotud eelnõud ise Vabariigi Valitsuse istungile pärast VäMilt nõusoleku saamist. Sama põhimõte ja menetlus kehtib ka siin.

**Eelnõu § 1 p 42** – VäSS § 25 reguleerib lepingu muudatuste menetlemist. Paragrahvi muudetakse märkimisväärselt, et välislepingute muudatuste menetlus oleks paindlikum ja kiirem ning väheneks nii Riigikogu, VV kui ka ministeeriumide halduskoormus. Lisaks on välislepingute muudatuste menetlemise paindlikumaks tegemise üks eesmärk saavutada lepingumuudatuste õigeaegne menetlemine, et rahvusvaheliste kohustuste Eesti suhtes kehtima hakkamine ja riigisisene menetlus oleksid omavahel korrektses ajalises järjestuses. Tähtis on ka see, et muudatused avaldataks Riigi Teatajas õigel ajal, et avalikkus pääseks ligi välislepingutest tulenevate reeglite, õiguste ja kohustustega seonduvale teabele. Varasematel aastatel on õigel ajal jäänud menetlema suur kogus välislepingu muudatusi, mis rahvusvaheliselt on küll Eesti suhtes jõustunud, kuid mida pole korrektselt riigisiseselt menetletud ega avaldatud. Viimastel aastatel on hakatud puudujääke kõrvaldama, kuid selleks et vältida uute, õigel ajal menetlemata ja Riigi Teatajas avaldamata välislepingute muudatuste kuhjumist, nähakse eelnõus ette mitmetasandiline lähenemine muudatuste menetlemisele ja menetlejaks võib olla nii Riigikogu, VV kui ka ministeerium olenevalt muudatuse sisust ja volitusnormidest.

Menetluse mahu ja töökoormuse kohta VTK-le tagasisidet andes on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi ka *MKM*) toonud näite, et Eesti on liitunud Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni (IMO) 59 lepingust 42 lepinguga, mida ajakohastamiseks pidevalt muudetakse. Näiteks tuuakse, et üheksas instrumendis 42-st, millega Eesti on liitunud, on 40 aasta jooksul toimunud 309 muudatust, mis teeb keskeltläbi kaheksa muudatust aastas. Samuti on juba teada uute lepingute või lepingumuudatuste vajadus IMOs, näiteks seoses automaatsete laevadega või keskkonnaküsimustega. Ministeeriumi halduskoormusele lisandub peale selle veel tegelemine 60 ELi tasandi valdkondliku regulatsiooniga, mida samuti pidevalt täiendatakse. MKM viitab oma kirjas ka muudatuste õigeaegse menetlemise vajadusele seoses IMO auditeerimisega, mille käigus kontrollitakse IMO raames sõlmitud välislepingute muudatuste menetlemist, avaldamist ja rakendamist. Puudujäägid selles madaldavad Eesti riigi reitingut erinevates valdkondlikes konkurentsivõime edetabelites (näiteks ICS Flag State performance Table), mis omakorda kahjustab Eesti mainet ning merendusalast konkurentsivõimet. See on ainult ühe konkreetse valdkonna näide, mis aga viitab selgelt vajadusele välislepingute menetluse reeglid üle vaadata ning leida viise paindlikumaks lähenemiseks.

Eeltoodust tulenevalt on VäSS § 25 tehtud järgmised muudatused.

VäSS § 25 lõikesse 1 lisatakse sõnad „või õigusaktis“. Praegu kehtiva seaduse kohaselt on reegel, et riigisiseselt muudetakse lepingut sõlmimisega samas korras, kui välislepingust ei tulene teisiti. See tähendab, et kui lepingu on ratifitseerinud Riigikogu, siis ratifitseerib Riigikogu ka selle muudatused; kui VV on lepingu heaks kiitnud, siis kiidab ta heaks ka selle muudatused. Erisuseks selle lõike kohaselt on juhud, kui välisleping ise näeb ette teistsuguse menetluse.

Selliseks erandiks (mis jääb kehtima ka edaspidi) on välislepingus ette nähtud teistlaadne regulatsioon. Praktikas tähendab see olukorda, kus näiteks Riigikogu on riigisiseselt välislepingu ratifitseerinud, aga välislepingu enda tekstist nähtub, et teatud sätete muutmine toimub kas lepingu alusel loodud organi otsusel (riikidelt sel juhul täiendavat heakskiitu ei oodata, näiteks Euroopa Nõukogu statuut, RT II 1993, 17, 29, <https://www.riigiteataja.ee/akt/13141852>, ja selle muudatus, mis kajastub VäMi teadaandes RT II, 22.09.2015, 3, <https://www.riigiteataja.ee/akt/222092015003>) või osalisriikide konverentsil hääletuse tagajärjel (riikidelt enam täiendavat heakskiitu ei oodata ja ka vastu hääletanud riigile on muudatus siduv, näiteks Rahvusvahelise Rahanduskorporatsiooni põhikirja artikli VII punkt a, RT II 1995, 9, 45, <https://www.riigiteataja.ee/akt/13064200>).

Samuti on võimalik, et VV heaks kiidetud lepingus on sätestatud, et teatud artikleid saab muuta teisiti, näiteks välisministeeriumidevaheliste nootide vahetamise teel. Näiteks VV korraldusega heakskiidetud Eesti Vabariigi ja Tšehhi Vabariigi viisaküsimustes esindamise kokkulepet (RT II, 15.08.2013, 1, <https://www.riigiteataja.ee/akt/215082013001>) muudeti Eesti ja Tšehhi Vabariigi välisministeeriumide vahelise lepinguga (RT II, 10.08.2018, 1, <https://www.riigiteataja.ee/akt/210082018001>), kuna kokkuleppes on kirjas, et kokkuleppe rakendustingimustes võidakse kokku leppida poolte välisministeeriumide ühisel kirjalikul nõusolekul (kokkuleppe punkti 2 alapunkt b) ning Eesti välisministeerium ja Tšehhi välisministeerium võivad sõlmida nootide vahetamise teel rakenduskokkulepped, milles määratakse välisesindused, mille suhtes kokkulepet kohaldatakse (kokkuleppe punkti 2 alapunkt c).

Sellistel juhtudel ei ole Riigikogul ega VV-l enam vaja muudatuste üle otsustada, kuna nõusolek muutmise protseduurile teisel tasandil on antud lepingu teksti heaks kiites. Kirjeldatud viisil tehtud muudatused avaldatakse koos VäMi-poolse jõustumise teadaandega Riigi Teatajas.

Kuna lisaks välislepingust tulenevatele erisustele on nii Riigikogul kui ka VV-l õigus lepingumuudatuste üle otsustamine delegeerida madalamale tasandile, on olemasolevale sõnastusele selguse mõttes lisatud teistsuguse regulatsiooni tulenemine „õigusaktist“. Näiteks kui Riigikogu volitab ratifitseerimise seaduses muudatuste üle otsustama VV.

Eelnõusse tehtava täiendusega tahetakse sellist volitamise võimalust teha nähtavamaks nende juhtumite tarbeks, kus juba sõlmimist ette valmistades võib prognoosida, et välislepingu lisasid hakatakse tulevikus sageli muutma ja need muudatused nõuavad tehnilisi/spetsiifilisi erialateadmisi ning oleksid pigem ametkondliku tasandi regulatsioonid ja koormaksid seega liigselt Riigikogu või VVd, samas kui välisleping ise ei näe ette erisust muutmise korras (näiteks muutmine organi otsusel). Seda, kas muudatuste üle otsustamise delegeerimine madalamale tasandile on otstarbekas ja õiguslikult võimalik (VV-le või ministrile), peab pädev ministeerium analüüsima lepingu sõlmimist ette valmistades.

Kui välislepingu sõlmimist käsitlev õigusakt ei sisalda muudatuste menetlemise delegeerimist madalamale tasandile, kuna sõlmimise hetkel ei osatud ette näha välislepingu sagedast muutmist, on VäSSi kehtivas § 25 lõikes 2 volitusnorm VV-le Riigikogu asemel teatud muudatuste üle otsustamisemiseks.

**Eelnõu § 1 p-d 43–46** – VäSS § 25 lõike 2 sõnastust on vaja tegelikkusega kooskõlla viimiseks täpsustamist. Eelnõu kohaselt sõnastatakse säte selliselt, et VV saab Riigikogu asemel menetleda välislepingu muudatusi, kui muudatust ei ole vaja VäSS § 20 kohaselt ratifitseerida ning muudatus jõustub rahvusvaheliselt lihtsustatud jõustumise menetluse ehk vaikiva menetluse raames.

Konventsioonides ja mitmepoolsetes kokkulepetes nähakse sageli ette muudatuste rahvusvaheliseks jõustumiseks lihtsustatud ehk vaikiv menetlus. Lihtsustatud menetlus nähakse tihti ette välislepingu või selle lisa niisuguste sätete puhul, mis ei ole välislepingu põhimõtete ning toimimise mõttes välislepingu aluspõhimõtteid ja välislepingu enda toimimist puudutavad muudatused, vaid välislepingu vaates praktilisemad küsimused. Peamiselt on tegemist sätetega, mida on eeldatavasti vaja muuta sageli (näiteks mitmesugused loetelud, tehnilised eeskirjad, tehniline klassifikatsioon) ja mis sisalduvad sageli lepingu lisades või lepingule lisatud koodeksiteks (näiteks 1978. aasta protokolliga muudetud 1973. aasta rahvusvahelise laevade põhjustatava merereostuse vältimise konventsiooni muutmise 1997. aasta protokoll ja selle lisa (RT II 2005, 30, 100, <https://www.riigiteataja.ee/akt/962623>)).

Laiaulatuslikult kasutab lihtsustatud menetlust näiteks Rahvusvaheline Mereorganisatsioon (IMO) oma konventsioonides, kus mõne konventsiooni puhul ajakohastatakse igal aastal meretranspordiga kaasnevaid tehnilisi reegleid, mis sisalduvad lisades ja välislepingule lisatud koodeksites ning mille kiire jõustumine üle kogu maailma on rahvusvahelise mere- ja reisijate turvalisuse ning keskkonnakaitse eesmärgil hädavajalik. Nende konventsioonide kohaselt tehakse otsus välislepingu muutmise kohta rahvusvahelise organisatsiooni koosolekul ja riikidele antakse muudatusega mittenõusolekust märku andmiseks piiratud aeg. Kui etteantud aeg on möödunud, loetakse muudatus kõikide riikide suhtes automaatselt jõustunuks, kui selle kohta ei ole esitanud vastuväidet teatud arv riike (niinimetatud rahvusvaheliselt vaikiv jõustumine). Seega oodatakse riikidelt aktiivset tegevust vaid juhul, kui ollakse vastu, nõustumise korral oodatakse vaikimist.

Võimalik on ka selline välislepingu muutmine, et liikmesriigid esitavad muudatusettepanekud, mille välislepingus ette nähtud organ kõigile liikmesriikidele edastab, ning muudatused jõustuvad, kui vastuväiteid ei esitata. Sellistel juhtudel ei pea liikmesriigid jõustumiseks muudatust sõnaselgelt heaks kiitma. Muudatusettepanekutele reageerimist oodatakse vaid juhul, kui riik ei ole muudatustega nõus. Kui riik määratud tähtajaks vastuväidet ei esita, loetakse, et riik on muudatusega nõus.

Rahvusvaheline vaikiv menetlus tähistabki eelnõus seda, et muudatus jõustub rahvusvaheliselt lihtsustatud korras ja kui jõustumise eelduseks ei ole mitte heakskiitmiskirja saatmine, vaid vastuväidete puudumine teatud arvu riikide poolt.

Isegi kui selline välislepingu muutmise viis võib tekitada mulje, et ka riigi sees võib vaikida ja muudatustega mitte midagi aktiivselt teha, siis tegelikult ei saa riigi sees jätta menetlust läbi viimata. Muudatusi on vaja riigi sees menetleda selleks, et Eestil oleks võimalus teha vastuväide välislepingu muudatusele, kui muudatus on vastuolus Eesti huvidega. Samuti selleks, et otsust muudatuse sobivuse kohta ei teeks pelgalt üks lepingu eest vastutav ametnik. See oleks vastuolus õigusselguse ja avalikkuse teabele juurdepääsu õiguse põhimõtetega. On vaja, et sellisel juhul, kui riigile on jäetud vastuväite tegemise õigus, otsustaks Eestis muudatus seadusega ettenähtud tasandil ning välislepingu muudatus avaldataks õigel ajal Riigi Teatajas.

Näide ühest VV tasandil tehtud vastuväitest on VV korraldus „1978. aasta protokolliga muudetud 1973. aasta rahvusvahelise laevade põhjustatava merereostuse vältimise konventsiooni VI lisa muudatuste kohta vastuväite esitamine“ (RT II 2010, 1, 1, <https://www.riigiteataja.ee/akt/13258115>)*.*

Kui välislepingu muudatusega nõusoleku märgiks on vaja esitada hoiulevõtjale heakskiitmiskiri või ratifitseerimiskiri või riigisisese menetluse läbimise kinnituskiri, siis ei ole tegemist rahvusvaheliselt vaikiva menetlusega, kuna muudatustega nõustumiseks on vaja riigipoolset aktiivset tegevust hoiulevõtja suunal.

Samuti lisatakse § 25 lõike 2 punkti 2 ka sellised juhud VV tasandil otsustamiseks, kui välislepingu muudatus jõustub Eesti suhtes nagunii, isegi kui Eesti ei ole nõus. Need on sellised juhtumid, kus küll soovitakse riikidelt saada muudatuse heakskiitmiskiri, aga teatud arvu kirjade kokkusaamisel jõustub muudatus kõigi suhtes. Selle protseduuri mõte rahvusvaheliselt on saada piisavalt suurelt arvult kinnitus, et muudatus on vajalik ja enamusele aktsepteeritav. Samas aga on tegemist muudatusega, mis peab mõistliku aja jooksul jõustuma (oodates aga kõiki heakskiitmiskirju, võib jõustumine kesta aastakümneid või muudatus võib jääda üldse jõustumata). Heakskiitmiskirja saatmise eesmärk on sellistel juhtudel aidata kaasa muudatuse jõudumisele ja riigi positiivse suhtumise näitamine. Riigi vastuseis muudatusele või mittenõustumine muudatuse sõnastusega peab seega leidma kajastust hoopis varasemas etapis – läbirääkimiste käigus. Uuemast praktikast on selliseks näiteks IMO põhikirja muudatus, mille menetluse kohta on EISis toimik 22-0956. Sellistel juhtumitel ei ole mõistlik koormata Riigikogu muudatuste menetlemisega, kus Eesti heakskiitmiskirja mittesaatmisel ei ole rahvusvaheliselt tegelikku tähendust.

**Eelnõu § 1 p 47** – VäSSi täiendatakse ministri tasandil muudatuste üle otsustamisega, et vähendada Riigikogu ja VV koormamist liiga tehnilise ja tavapäraselt ametkondlikul otsustustasandil tehtavate muudatustega.

VäSS § 25 uus lõige 3 näeb uuendusena ette, et teatud lepingu muudatuste üle saab otsustada valdkonna eest vastutav minister. Kuigi selline volitamine on võimalik ette näha juba välislepingu sõlmimist käsitlevas õigusaktis, siis nimetab ka VäSS selgelt juhu, mil minister saab olla muudatuse üle otsustaja, kui välislepingu sõlmimist käsitlev õigusakt seda ei reguleeri. Eelkõige oleks selline volitusnorm VäSSis oluline selliste välislepingute puhul, mille sõlmimine on otsustatud juba aastaid tagasi ja delegeerimist välislepingu sõlmimist käsitlevas õigusaktis ei olnud.

Eelnõus tehakse ettepanek anda ministrile õigus muudatuste üle otsustada seetõttu, et vaikiva menetlusega jõustunud muudatuste menetlemine on Eestis murekohaks, nagu ülal kirjeldatud. Vaikivas menetluses jõustuvad muudatused on varasematel aastatel menetlemata jäetud või menetletud tagantjärele juba pärast muudatuse jõustumist (mõnikord aastaid hiljem). Ministeeriumid on esile toonud, et seaduse või korralduse tasandil menetlemine on kulukas ja aeganõudev ning tekitab liigset halduskoormust. Lisaks võib nentida, et tagantjärele menetlemine tekitab liigset koormust ka VV-le ja/või Riigikogule, kui tegeletakse muudatustega, mis on Eesti suhtes rahvusvaheliselt nagunii juba jõustunud ja otsustuskoht tegelikult puudub. Lisaks vähendatakse sellega kõrgema otsustustasandi koormust ametkondliku tasandi regulatsiooniga tegelemisel. Menetlemata jätmine ei ole aga õiguspärasuse ja õigusselguse seisukohalt toetatav.

Et kiirendada rahvusvaheliselt vaikivalt jõustuvate, tehnilise iseloomuga või olenemata Eesti seisukohast jõustuvate lepingumuudatuste menetlemist Eestis, sätestatakse eelnõu kohaselt selgelt, et minister võib lepingu muudatuste üle otsustada, kui lepingu muudatus vastab teatud kriteeriumitele.

Lihtsustatud korras menetlemine, sealhulgas muudatuse heakskiitmise või vastuväite esitamise õiguse andmine valdkonna eest vastutavale ministrile, on võimalik ainult siis, kui see on seadusega või VV tasandil sõlmitud lepingu puhul korralduses ette nähtud. Kui välisleping on juba ratifitseeritud, heaks kiidetud või sellega on ühinetud ning hiljem selgub, et lepingu teatud sätete või lisade muutmise heakskiitmise või vastuväite esitamise pädevus oleks otstarbekas anda valdkonna eest vastutavale ministrile, on võimalik kehtiva seaduse alusel algatada seadusemuudatus, kuid aja kokkuhoiu mõttes on õigem, kui selline säte on VäSSis. Et mitte hakata muutma ratifitseerimise seadusi ministrile volituse andmiseks alles siis, kui selgub mingi välislepingu lisa sagedasem muutmine ja aega õigeaegseks menetlemiseks ei jagu, tehakse eelnõuga ettepanek selline volitus sisse kirjutada VäSSi. Uute, alles sõlmimisele minevate lepingute puhul, kui on teada ministrile volitamise mõistlikkus ja vajadus, saab Riigikogu või VV otsustada allapoole volitamise juba välislepingu sõlmimist võimaldavat õigusakti vastu võttes.

Muudatuse võib lugeda tehnilist laadi olevaks, kui see ei nõua põhiseaduse kohast ratifitseerimist ega ole VV otsustustasandi sisuga, vaid on ametkondliku loomuga. Näitena saab tuua meretranspordi tehnilised nõuded, mis hõlmavadmeremeeste diplomeerimist, laevade tehnilisi nõudeid, näiteks müratase, ehitusnõuded jmt, merereostuse vältimise tehnilisi nõudeid, laeva lastiga või varustusega seotud ja meretranspordi ohutu korraldamise süsteemiga seotud nõudeid või ka linnu-, looma-, keemiliste ainete nimekirjade lepingu lisades. Alati tuleb menetluse käigus analüüsida, millisel tasandil muudatuse üle saab otsustada.

Lihtsustatud riigisiseseid menetlusi kasutatakse ka teistes ELi liikmesriikides (näiteks Soomes), kus ka üldjuhul ei tõlgita välislepingute tehnilise iseloomuga lisade muudatusi. Soomes ei ole vaja muudatusi tõlkida, kui välislepingu muudatust ei pea heaks kiitma parlament ning muudatus ei ole oma olemuselt sisuline (soome keeles *yleiselta merkilykseltaan vähäisiä*). Siiski on vaja need avalikkusele originaalkeeles teatavaks teha (näiteks pädeva Soome asutuse kodulehel või võimaldades ingliskeelse teksti saamist Soome pädevalt asutuselt, kuid mitte Soome Riigi Teatajas).

Et muuta välislepingute menetlus paindlikumaks ja koormust vähendada, on ka Eesti ministeeriumid teinud Soome näitel VäMile ettepaneku lõpetada muudatuste tõlkimine eesti keelde, kuna muudatused on spetsiifilist tehnilist laadi, muudatuste tekste loeb vähe inimesi ning spetsialistid või spetsiifilises valdkonnas tegutsejad eelistavad neid tekste lugeda inglise keeles. Viidatakse, et tõlkimise lõpetamisega hoiab kokku eelarvest tõlkekuludele kuluvat raha, aga ka töötunde, mis kulub tõlkimisele ja tõlke läbivaatamisele spetsialisti poolt.

Kuna põhiseaduse järgi on Eesti riigikeel eesti keel, tuleb siiski Riigi Teatajas avaldatavatele tekstidele ning VV-le ja Riigikogule saadetavatele tekstidele lisada tõlge eesti keelde. Samuti on lähtutud põhimõttest, et täitmiseks kohustuslikud on avaldatud aktid. Seetõttu ja õigusselguse põhimõtte kohaselt on oluline avaldada Riigi Teatajas lepingu tekstide muudatused. Tõlkekulud võivad mõnevõrra väheneda pärast vandetõlkide regulatsiooni ülevaatamist, mis on Justiitsministeeriumi tööplaanis.

Eelnõu kohaselt otsustaks minister lepingu muudatuste üle määrusega. Enne ministri määruse andmist tuleb see kooskõlastada VäMiga ning vajaduse korral teiste ministeeriumide ja Riigikantseleiga, kui neile on eelnõus ette nähtud kohustusi või kui esitatav eelnõu puudutab nende valitsemisala või ülesandeid. Kuna välislepingute muudatused puudutavad VäMi valitsemisala ja ülesandeid, tuleb ministri määruse eelnõu esitada alati kooskõlastamiseks VäMile. Ministri määrusele tuleb lisada lepingu muudatuse tekst ja tõlge eesti keelde ning seletuskiri peab sisaldama analüüsi ratifitseerimise vajaduse või mittevajaduse kohta, analüüsi, mis põhjendab otsuse vastuvõtmise võimalikkust ministri tasandil ning andmeid lepingumuudatuse jõustumise kohta.

Et ka ministri määrusega otsustatud lepingu muudatused jõuaksid Riigi Teatajasse, täiendatakse Riigi Teataja seaduse § 2 lõiget 3 punktiga 41, mille kohaselt avaldatakse Riigi Teataja teises osas ka välislepinguga seonduvad ministri määrused. Muudatuse tekst avaldatakse hiljemalt koos VäMi teadaandega muudatuse jõustumise kohta (analoogia lepingumuudatustega, mille on heaks kiitnud VV). Muudatuse teksti saadab ministeerium pärast ministri määruse vastuvõtmist VäMile, et see teadaandele lisada või Riigi Teatajale saata.

Ministri volitamise võimalust on praktikas seni kasutatud loodusliku loomastiku ja taimestiku ohustatud liikidega rahvusvahelise kaubanduse konventsiooni (CITES) lisade muutmiseks (<https://www.riigiteataja.ee/akt/12892103>). Loodusliku loomastiku ja taimestiku ohustatud liikidega rahvusvahelise kaubanduse konventsiooni ratifitseerimise seaduse §-s 3 on sätestatud: „Kooskõlas konventsiooni artikli 15 lõikega 3 ja artikli 16 lõikega 2 on valdkonna eest vastutaval ministril määrusega õigus teha ja tagasi võtta reservatsioone I, II või III lisa suhtes, lähtudes Euroopa Komisjoni ohustatud liikidega kauplemise komitee otsusest.“ CITESi artikli 15 lõike 1 alapunkti c kohaselt jõustuvad lepinguosaliste riikide konverentsi koosolekutel vastu võetud parandusettepanekud kõigi lepinguosaliste riikide jaoks 90 päeva pärast koosolekut, välja arvatud need riigid, kes teevad reservatsiooni. Iga lepinguosaline riik võib koosolekule järgneva 90 päeva jooksul teha reservatsiooni paranduse kohta ning seni, kuni riik ei ole reservatsiooni tühistanud, ei käsitleta riiki nende paranduste osas konventsiooni lepinguosalise riigina (artikli 15 lg 1 p 3).

Lisaks täiendatakse VäSS § 25 lõikega 4. Uues lõikes 4 kirjeldatakse juhte, mil lepingumuudatust VäSSi alusel ei menetleta, küll aga avaldatakse Riigi Teatajas. Selleks on juhtumid, kui lepingu muudatus jõustub rahvusvaheliselt vaikivas menetluses ja lepingu muudatus kajastub täiel määral Euroopa Liidu õigusaktis. Kuna lepingu muudatust on sellistel juhtudel Eestis juba menetletud ELi asjana, siis puudub vajadus ja ELi õiguse kohaselt ka õigus võtta samal teemal vastu riigisisene õigusakt.

Isegi kui Eesti selliseid lepingumuudatusi VäSSi alusel ei menetle, peaksid muudatused siiski kajastuma Riigi Teatajas, sest vastasel juhul on Riigi Teatajas vananenud info konventsiooni tekstist ning puudub õigusselgus. Et muudatuse tekst Riigi Teatajas avaldada, peab ministeerium saatma vajaliku info VäMile. Ministeerium selgitab saatekirjas, mis põhjusel on võimalik lepingumuudatus avaldada VäSSi kohast menetlust läbimata, ja esitab viited ELi õigusaktidele, millega muudatused on ELi õigusesse üle võetud või milles muudatused kajastuvad. Seejärel avaldatakse muudatuse tekst Riigi Teatajas koos VäMi teadaandega ning lisatakse viide ELi õigusaktile, milles lepingu muudatus kajastub. Praktikast saab tuua näitena rahvusvahelise raudteeveo konventsiooni (COTIF) lisa C „Ohtlike kaupade rahvusvahelise raudteeveo määrus“ (RID) muudatused (RT II, 18.12.2020, 2, <https://www.riigiteataja.ee/akt/218122020002>) või ohtlike jäätmete riikidevahelise veo ja nende kõrvaldamise kontrolli Baseli konventsiooni lisade II, VIII ja IX muudatused (RT II, 11.02.2021, 2, <https://www.riigiteataja.ee/akt/211022021002>).

Muudatuste tekst tuleb Riigi Teatajas avaldada, kuna Euroopa Liidus kirjutatakse muudatuse sisu ümber ELi õigusakti ja muudatust ennast terviktekstina ELi välislepingu tekstina ei avaldata. Riigi Teatajas muudatust avaldades säilib Eestil terviklik ülevaade Eesti kohta kehtivast lepingu tekstist.

**Eelnõu § 1 p 48** – VäSS § 26 lõiked 2 ja 3 tunnistatakse kehtetuks. Lepingu lõppemisel ei muudeta kehtetuks välislepingu sõlmimist võimaldanud õigusakti, kuna tegemist on välislepingu või selle eelnõu heakskiitmisaktiga. Välislepingu sõlmimise aluseks olnud õigusakti kehtetuks tunnistamine tekitaks õiguslikke küsitavusi välislepingu varasemas kehtivuses.

Ratifitseerimise seaduse sisuks on lepinguosaliseks saamise heakskiitmine ning sinna lisatakse vajaduse korral ka reservatsioonid ja deklaratsioonid selle kohta, millistel tingimustel ollakse nõus osaliseks saama. Enamasti seisab seaduses üks lause – ratifitseerida juurdelisatud välisleping – ning info, millal ja kus sellele alla kirjutati või millal see koostati (konventsiooni puhul). Sama kehtib korralduste puhul. Ratifitseerimise seadus või asjakohane korraldus on nõusolek ja alus järgmiste rahvusvaheliste sammude astumiseks ega sisalda riigisisest tavapärast seadusandlikku regulatsiooni ehk ei ole tõeliselt seadusandlik akt ja korralduse puhul ei ole riigisisest regulatsiooni sisaldav üksikakt. Tegemist on heakskiitmisaktiga ja üldjuhul mitte seadusega või korraldusega seadusandlikus mõttes. Kui seoses lepinguosaliseks saamisega on Eestis vaja muuta või vastu võtta õigusakte, tehakse seda riigisisese õiguse raames seadusandlike aktidega. Kui leping denonsseeritakse, siis võtab samuti Riigikogu vastu seaduse, mis annab aluse rahvusvahelisteks sammudeks. Kui soovitakse muuta riigisiseseid seadusi, tehakse seda eraldi seadusandlike aktidega. Sama loogika kehtib VV korralduste puhul.

Riigi Teataja teises osas avaldatakse välislepingud ja nende juurde kuuluvad aktid. Välislepingu teksti juurde seotakse nii sõlmimise aluseks olnud seadus või VV korraldus, VäMi teadaanded ajutise kohaldamise, jõustumise, lõppemise, muutmise jmt kohta ning vajaduse korral ka denonsseerimise seadus või lepingu lõpetamise korraldus (vt näiteks Kirde-Atlandi tulevase mitmepoolse kalanduskoostöö konventsioon, <https://www.riigiteataja.ee/akt/592024>, või jalgpallivõistluste ja teiste spordiürituste pealtvaatajate vägivalda ning muid korrarikkumisi käsitlev Euroopa konventsioon, <https://www.riigiteataja.ee/akt/225579>). Kui Riigi Teatajas säilitatakse ka osaliseks saamise alusakt, on selgelt näha kõik välislepinguga toimunud sündmused. Kui leping lõpeb, on ka see lepingu juures selgelt näha. Kui sõlmimise aluseks olnud akt kehtetuks tunnistatakse, siis on kadunud tollase rahvusvahelise sammu tegemise alus ja võib tekkida küsimus, mille alusel algselt leping sõlmiti või kas akt tunnistati kehtetuks seetõttu, et osaliseks saamise soov muutus ning lepinguga lõpuks ei ühinetudki ja seda heaks ei kiidetudki. Ratifitseerimise seadus või VV korraldus kinnitab, et lepinguosaliseks saadi riigisiseses vaates õiguslikult korrektselt. VäMi teadaannetest ja mõnikord ka denonsseerimise seadusest on selgelt näha, et leping enam ei kehti, ning õigusakti kehtetuks tunnistamine ei muuda olukorda kuidagi selgemaks, pigem vastupidi. Isegi kui leping lõpeb, siis kunagine lepinguosaliseks saamise ja osaliseks olemise fakt ei muutu ning tollane korraldus või seadus välislepingu sõlmimiseks ei muutu kehtetuks.

Ka juhul, kui denonsseerimise seadust või lõpetamise korraldust ei ole vastu võetud, vaid leping on lõppenud lepingus sätestatud alustel või teise poole ettepanekul, säilib ja on näha Riigi Teatajas lepingu lõppemine.

Näiteks ka õigusaktiga heaks kiidetud välisleping, mis jääb sõlmimata näiteks teise poole tahet arvestades ja mille asemel sõlmitakse uus, jääb Riigi Teatajasse alles kui ettevalmistatud välisleping ning seda kehtetuks ei tunnistata.

**Eelnõu § 1 p 49** – VäSS § 27, mis käsitleb lepingu denonsseerimist, lõpetamist või sellest taganemist, täiendatakse lõikes 1 selguse huvides, et see toimub VV ettepanekul. Põhiseaduse mõtte kohaselt on välislepingute denonsseerimine võimalik vaid VV ettepanekul, mida VäSSis ka seetõttu selgelt väljendatakse.

Denonsseerimine tähendab rahvusvahelise lepingu lõpetamist või sellest taganemist. Selle aktiga vabastab riik ennast välislepingust tulenevast kohustusest. Põhiseaduse mõttes on denonsseerimine toiming, millega seadusandja annab nõusoleku lepingust taganeda. VäSS § 6 lõike 1 punktis 2 täpsustatakse, et Riigikogu võib välislepingu denonsseerida denonsseerimise, lepingust taganemise, lepingu lõpetamise või muu seaduse vastuvõtmisega. Seaduse pealkiri ja sisu tulenevad sellest, milline võimalus on lepingus endas ette nähtud. Üldjuhul on lepingus ette nähtud, et selle võib denonsseerida või lõpetada. Lepingust taganemine (ingl *withdrawal*) võib kõne alla tulla näiteks siis, kui üks mitmepoolse välislepingu osaline ei soovi enam olla lepinguga seotud, kuid see ei too kaasa välislepingu kui terviku lõppemist, kuna see jääb ülejäänud lepinguosaliste jaoks endiselt jõusse.

Riigikogu õigusosakond on analüüsinud VV ja Riigikogu vahelist suhet denonsseerimise algatamisel ning jõudnud järgmisele järeldusele. Eesti riigiõiguses on tähtsal kohal võimude lahususe põhimõte, mis on sätestatud põhiseaduse §-s 4. Võimude lahususe põhimõtte kohaselt kuuluvad riigi põhifunktsioonid erinevatele ja lahus olevatele üksustele. Võimu jaotamine võimaldab ülesandeid jagada selleks kõige paremini sobivatele organitele. Samuti aitab võimude lahususe põhimõte riigivõimu piirata ja tasakaalustada. Riigikogu kui seadusandliku võimu põhiülesanne on seaduste vastuvõtmine, Riigikogu oluline ülesanne on ka täitevvõimu, sealhulgas valitsuse tegevuse kontrollimine. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte on õigusriigi püsimise oluline tagatis. See põhimõte ei võimalda ühegi institutsiooni ega isiku kätte liialt suure võimutäiuse koondumist. Põhiseaduse § 87 punktidest 1 ja 4 ning VäSS § 8 lõikest 1 tuleneb Vabariigi Valitsuse pädevus korraldada välissuhtlemist ning viia ellu Eesti Vabariigi välispoliitikat. Välislepingute sõlmimine ja nendest taganemine kuulub üldtunnustatud seisukoha järgi täidesaatva riigivõimu pädevusse, kellel on selleks ka piisavalt tehnilisi vahendeid ja institutsioonilist võrku. Tuleb möönda, et välislepingute puhul on põhiseadus ja VäSS andnud juhtrolli valitsusele. Põhiseaduse §-d 65 ja 121 annavad Riigikogule siiski ainuõiguse arutada ja otsustada teatavat liiki lepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise küsimused. Riigikogul on ainupädevus kinnitada lepingud, mis muudavad riigipiire, mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist, mille kohaselt Eesti Vabariik ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega, lepingud, millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi, lepingud, milles ratifitseerimine on ette nähtud. Oma ainupädevust teostab Riigikogu selliste lepingute ratifitseerimise ja denonsseerimisega. Põhiseaduse § 87 punktide 1 ja 7 kohaselt viib Vabariigi Valitsus ellu riigi välispoliitikat ning korraldab suhtlemist teiste riikidega ning § 87 punkti 4 järgi esitab Riigikogule ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks välislepinguid. Järelikult ei või Riigikogu välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise seaduste eelnõusid ise algatada. Denonsseerimise protseduur peab vastavalt *actus contrariuse* doktriinile lähtuma põhimõttest, et akti kehtivuse lõpetamine toimub samas korras, mis akti väljaandmine. Lähtudes sellest, et välislepingute sõlmimine on valitsuse pädevuses ja valitsus algatas konventsiooniga ühinemise, peab ka konventsioonist taganemine toimuma valitsuse algatusel. Riigikohus on ka oma lahendites 3-3-1-10-0310 ja 3-3-1-11-0311 rõhutanud, et kui on tekkinud kahtlus sätete tõlgendamisel, siis tuleb kasutada kõiki tõlgendusmeetodeid. Näiteks VäSS § 8 lõike 1 puhul on asjakohane ka VäSS § 24 lõike 1 punkt 1, milles on sätestatud, et kui Riigikohus on tunnistanud, et välisleping või selle osa on põhiseadusega vastuolus, teeb välislepingust taganemise, selle denonsseerimise või muutmise menetluse algatamise ettepaneku Vabariigi Valitsus Riigikogule, kui Riigikogu on välislepingu ratifitseerinud. Siit järeldub, et välislepingu ja riigisisese õigusakti vastuolu likvideerimise peab algatama valitsus. See tähendab, et Riigikogule ei ole antud välislepingute algatamise õigust. Ka VäSS § 24 lõike 1 punkt 1 lähtub loogikast, et valitsus esitab vastavasisulise ettepaneku Riigikogule.

Et VäSS § 27 oleks selge ja kajastaks ülalkirjeldatut, on eelnõus § 27 täiendatud.

**Eelnõu § 1 p-d 50–52** – VäSS 2. peatüki 4. jaos, mis käsitleb kehtivas seaduses välislepingu hoidmist ja avaldamist, muudetakse jao pealkirja ning § 28. Eelnõu kohaselt kustutatakse sõnad „ja avaldamine“. Lisaks tunnistatakse kehtetuks lõiked 2 ja 3, mille sisu on juba reguleeritud Riigi Teataja seadusega. Muudatusega kaotatakse ühe ja sama asja paralleelne reguleerimine eri seadustes.

Riigi Teataja seaduse § 2 lõike 3 punkti 3 alusel avaldatakse välisleping Riigi Teatajas. Samuti sätestab Riigi Teataja seaduse § 4 lõike 1 punkt 1, et Riigi Teatajas ei avaldata Euroopa Liidu Teatajas avaldatavaid välislepinguid.

**Eelnõu § 1 p-d 53–58** – VäSS § 29, mis käsitleb ametkondlikke välislepinguid, muudetakse ja lisatakse avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kes võivad edaspidi juhul, kui välislepingus on see nii ette nähtud, ja vaid välislepingu rakendamiseks oma seaduses ettenähtud volituste piires sõlmida samuti välislepinguid, mille saab liigitada VäSSi alusel sõlmitavate ametkondlike välislepingute kategooriasse.

Nagu eelnõu § 1 punkti 2 juures kirjeldatud, tuleks selliste avalik-õiguslike juriidiliste isikutena eelkõige kõne alla Eesti Töötukassa ja Tervisekassa ning seda sotsiaalkindlustuslepingute rakenduslepete sõlmimisel elektroonilise andmevahetuse teemal. Mõlemad juriidilised isikud on loodud riigi avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks.

Selliste rakenduslepete reguleerimine VäSSi ametkondlike välislepingute sätete alusel on mõistlik, sealhulgas avaldamise kohustus ja VäMile registreerimiseks esitamise kohtustus, sest siis säilib riigil terviklik ülevaade lepingu kõigist osadest – nii põhilepingust kui ka selle rakenduslepetest – ja nendega võetud kohustustest.

Ametkondlik välisleping on oma olemuselt rahvusvahelise õigusega reguleeritav kirjalik kokkulepe, mille sõlmib pädev asutus. Neid lepinguid sõlmitakse selle konkreetse asutuse nimel ja ainult tema valitsemisala või pädevuse piires. Välisleping sõlmitakse aga Eesti Vabariigi või Vabariigi Valitsuse nimel ning see võib käsitleda mitme ministeeriumi haldusala.

VäSS § 30 lisatakse, et avalik-õiguslike juriidiliste isikute sõlmitud ametkondlikud välislepingud tuleb avaldada tema kodulehel.

VäSS § 31 täiendatakse selliselt, et ametkondlike välislepingute sõlmijatel tuleb registreerida kogu välislepinguga seotud info (tekst ja sõlmimise, muutmise, lõpetamise või lõppemise fakt koos korrektsete kuupäevadega) välislepingute andmekogus. Praegu on selline registreerimine võimalik kas VäMile kirja saates, edastades info vastaval e-posti aadressil või ministeeriumi kontaktisikule VäMis. Sättes täpsustatakse, millised andmed ametkondliku välislepingu kohta tuleb VäMile edastada. VäM kannab välislepingu andmed VäMi hallatavasse välislepingute andmekogusse, et säiliks terviklik pilt välislepinguga seonduvatest sündmustest ning selle ametlik tekst. VäSS § 31 lõikest 2 kustutatakse ametkondlikust lepingust teatamise korra volitusnorm, kuna sellise korra järele praktikas vajadus puudub.

Lisaks, kui tulevikus saab uuendatud välislepingute andmekogu kasutada selliselt, et kõik ministeeriumid registreerivad oma ametkondlikud välislepingud andmekogus ise, ei ole täiendava teavitamise nõuet vaja. Kuni andmekogu kasutuselevõtuni on võimalik välislepingute andmeid jagada VäMiga tulenevalt selle rollist välislepingute koordineerijana ning lähtudes ministeeriumide huvist oma ametkondlikud välislepingud VäMi praeguses välislepingute andmekogus registreerida VäSS § 31 alusel.

VäSS § 32 täiendatakse samuti avalik-õigusliku juriidilise isiku kohustusega ametkondliku välislepingu muutmisel, peatamisel või lõpetamisel.

**Eelnõu § 2 – ITDSi muudatused**

ITDS §-s 153 tehakse muudatused seoses andmekogude asutamise volitusnormide korrastamisega (vt eelnõu § 1 punkti 14 selgitused).

**Eelnõu § 3 – konsulaarseaduse muudatused**

**Eelnõu § 3 p-d 1 ja 2 –** konsulaarseaduse § 2 lõikes 6 ja § 3 lõikes 2 tehakse redaktsiooniline muudatus seoses eelnõu § 1 punktiga 3 VäSSis tehtava muudatusega, mille kohaselt erimissioon ei ole edaspidi üks välisesinduse alaliike.

**Eelnõu § 3 p-d 3 ja 4** – konsulaarseaduse § 12 täpsustatakse seoses andmekogude asutamise volitusnormide korrastamisega (vt eelnõu § 1 punkti 19 selgitused).

**Eelnõu § 4 – Riigi Teataja seaduse muudatused**

**Eelnõu § 4 p 1** – Eelnõu kohaselt tehakse muudatused Riigi Teataja seaduse §-s 2, mis käsitleb Riigi Teataja teises osas avaldatavaid akte.

Riigi Teataja seaduse § 2 lõiget 3 täiendatakse punkiga 21 ning avaldatavate aktide hulka lisatakse välislepingute konsolideeritud tekstid. Riigi Teatajas on ka seni konsolideeritud akte avaldatud, kuid seni ei ole seaduses neid nimetatud. Selguse mõttes lisatakse ka need. Samuti sisalduvad sõnastuses tingimused, millele konsolideeritud tekst peab vastama, et seda saaks avaldada. Tingimused on, et tekst peab sisaldama kõiki seni jõustunud muudatusi ning tekstis peab olema selgelt kirjas muudatuste viimase jõustumise kuupäev.

Välisministeerium toetab ministeeriumide praktikat koostada ja avaldada sageli muudetavatest lepingutest konsolideeritud tekste, sest see aitab kaasa õigusselgusele ning on abiks nii kodanikele kui ka ametnikele endile välislepingu tekstiga tutvumisel. Konsolideeritud tekste koostavad ministeeriumid mõistlikkuse põhimõttest lähtudes – kui välislepingus on palju muudatusi ja teksti jälgimine on ilma konsolideeritud versioonita keeruline, on mõistlik see koostada ja avaldada.

**Eelnõu § 4 p 2** – samuti täiendatakse § 2 lõiget 3 punktiga 41, mis kajastab välislepinguga seonduva ministri määruse avaldamist Riigi Teataja teises osas. Täiendus tuleneb VäSS §-s 25 tehtavatest muudatustest.

**Eelnõu § 5 – strateegilise kauba seaduse muudatused**

Strateegilise kauba seaduse § 73 lõiget 2 täpsustatakse seoses andmekogude asutamise volitusnormide korrastamisega. Strateegilise kaubaga seotud toimingute andmekogu ei ole küll loodud VäSSi alusel, kuid andmekogude asutamise volitusnormide korrastamise käigus vaadati üle kõik VäMi valitsemisala andmekogud ning mõistlik on kõik vajalikud muudatused teha samal ajal.

**Eelnõu § 6 –** **Vabariigi Valitsuse seaduse muudatused**

Vabariigi Valitsuse seaduse § 46 lõikes 41 tehakse redaktsiooniline muudatus seoses eelnõu § 1 punktiga 3 VäSSis tehtava muudatusega, mille kohaselt ei ole erimissioon edaspidi üks välisesinduse alaliike.

**4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõus ei kasutata uudset terminoloogiat. Eelnõus kasutatavat väljendit „vaikiv menetlus“ on selgitatud VäSSi § 25 analüüsis.

**5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Suures osas ei ole eelnõu ELi õigusega seotud. Eelnõus on väiksemaid kokkupuutepunkte Euroopa Liidu õigusega ning välislepingute menetlemise ja avaldamise korda on osaliselt muudetud, et tagada paremini ELi õiguse põhimõtete järgimine.

**6. Seaduse mõju ja sihtrühm**

**6.1.** **Andmekogude asutamisnormide ja muude volitusnormide korrastamine**

VäSSi muutmise seaduse rakendamine ei too kaasa mõju:

1. majandusele;
2. elu- ja looduskeskkonnale;
3. kohaliku omavalitsuse korraldusele;
4. regionaalarengule ega
5. julgeolekule ja välissuhetele.

Seaduse muudatuste rakendumisel on mõju isikute õigustele (mõjuvaldkond – sotsiaalne mõju) ja mõju riigiasutuste töökorraldusele.

**Sotsiaalne mõju, alavaldkond: mõju isikute õigustele**

Mõju sihtrühm

Kuigi eelnõuga uusi andmekogusid ei looda ega muudeta olemasolevate andmekogude toimimist ega andmete koosseisu või töötlemisega seonduvat, vaid üksnes täpsustatakse andmekogude asutamise volitusnorme, võib eelnõu mõju sihtrühmaks lugeda isikud, kelle andmeid neis andmekogudes töödeldakse, st:

1. eeltäidetud viisataotluse andmekogu puhul viisataotlejad ja nende perekonnaliikmed, külastatavad isikud;
2. välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide esinduste, rahvusvaheliste organisatsioonide ja rahvusvahelise kokkuleppega loodud institutsioonide ning nende isikkoosseisu andmekogu puhul Eestis tegutsevad välisriigi diplomaatilised esindused, konsulaarasutused, rahvusvaheliste organisatsioonide esindused ning Eestis asuvad rahvusvahelised organisatsioonid ja muu rahvusvahelise kokkuleppega loodud institutsioonid ning nende töötajad ja töötajate perekonnaliikmed, koduabilised ning aukonsulid;
3. Eesti äridiplomaatia andmekogu puhul Eesti välisesindustega ärihuvide edendamisel kokku puutuvad ettevõtted ja organisatsioonid ning nende kontaktisikud;
4. Eesti arengukoostöö andmekogu puhul Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi tegevuste elluviijad, toetuste taotlejad, projekti koostööpartnerid, projektis osalevad eksperdid, andmekogu kasutajad;
5. aukonsulite andmekogu puhul välisriikides tegutsevad Eesti aukonsulid ja aukonsuli kandidaadid.

Euroopa Kohtu eelotsusemenetluste ja Eesti suhtes algatatud rikkumismenetluste andmekogus ning välislepingute andmekogus isikuandmeid ei töödelda.

Muude volitusnormide korrastamine ei mõjuta nende volitusnormide alusel kehtestatavate rakendusaktide adressaate, kuna kehtivatesse regulatsioonidesse ei ole plaanis muudatusi teha.

Muudatuse mõju

Mõju on positiivne.

Muudatustega reguleeritakse seaduse tasemel VäSSi alusel asutatud andmekogude kasutamise eesmärk, isikute põhiõiguste riive ja kohustuste kehtestamine, andmekogu andmetele õigusliku tähenduse andmine ning erisuste loomine andmekogude kohta kehtivate üldseaduste suhtes. Sätetes, mis käsitlevad andmekogusid, milles töödeldakse isikuandmeid, on esitatud töödeldavate isikuandmete kategooriad ja volitusnorm täitevvõimule andmete täpsema koosseisu määramiseks andmekogu põhimääruses. Andmekogude puhul, kus töödeldakse isikuandmeid, on seaduse tasandil kehtestatud ka andmete maksimaalne säilitustähtaeg.

Isikuandmete töötlemise mõju sihtrühmale eelnõu vastuvõtmisel sisuliselt ei muutu, kuna muudatusi andmete töötlemisel ei ole kavandatud. Seetõttu ei ole ka kohustust koostada andmekaitsealast mõjuhinnangut. Eelnõu vastuvõtmisel on edaspidi tagatud sihtrühma isikuandmete kaitse seaduse tasandil ja kooskõlas kõigi asjaomaste nõuetega.

**Mõju riigiasutuste töökorraldusele**

Mõju sihtrühm

Andmekogude asutamise volitusnormide täpsustamine mõjutab sihtrühmana eelkõige eelnõu ettevalmistavaid ametnikke. Muude volitusnormide muudatused avaldavad samuti eelkõige mõju nende volitusnormide alusel rakendusakte koostavatele ametnikele rakendusaktide andjatele.

Muudatuse mõju

Mõju on positiivne.

Andmekogude asutamise volitusnormide korrastamine tagab sihtrühma jaoks õigusselguse. Muude volitusnormide korrastamine, sealhulgas rakendusaktide viimine valitsuse tasandilt ministri tasandile, tagab õigusselguse ning vähendab töökoormust ja bürokraatiat. Muudatustega kaasneb ka VV töökoormuse teatav vähenemine. Volitusnormide muudatustega koos ei plaanita muuta nende alusel kehtestatavates rakendusaktides sätestatud regulatsioone. Mõju ei saa pidada oluliseks.

**6.2.** **Välislepingute ettevalmistamise ja sõlmimise menetluse lihtsustamine**

VäSSi muutmise seaduse rakendamine ei too kaasa:

1. sotsiaalset, sealhulgas demograafilist mõju;
2. mõju majandusele;
3. mõju elu- ja looduskeskkonnale;
4. mõju kohaliku omavalitsuse korraldusele;
5. mõju regionaalarengule ega
6. mõju julgeolekule.

Seaduse muudatuste rakendumisel on mõju riigiasutuste töökorraldusele ja välissuhetele.

**Mõju riigiasutuste töökorraldusele**

Mõju sihtrühm

Muudatused puudutavad kõiki riigiasutusi ja seal välislepingutega kokku puutuvaid ametnikke. Konkreetne arv sõltub läbiräägitavate ja menetluses olevate välislepingute arvust. Välislepingutega tegelemise statistikast saab tuua näiteks, et 2021. aastal jõustus Eesti suhtes 30 lepingut, lõppes kaheksa lepingut, ratifitseeriti kaheksa lepingut, VV kiitis heaks 23 lepingut, kokkulepe läbiräägitud teksti lõplikkuses saavutati üheksa lepingu üle, millele järgnes riigisisene menetlus, ning algasid või jätkusid läbirääkimised 60 lepingu üle. Statistika ei hõlma seejuures välislepingute rahvusvaheliselt vaikivas menetluses jõustunud muudatusi, mis on Eestil riigisiseselt seni õigel ajal menetlemata.

Lisaks mõjutab välislepingute muutmine ministeeriumide, ministrite ja VV töökoormust. Välisministeeriumi ametnike ja välisministri töökoormus väheneb, kuna jääb ära teiste ministeeriumide koostatud eelnõude esitamine VV-le. VV töökoormuse vähenemine oleneb sellest, kui sageli hakatakse kasutama teatud lepingumuudatuste üle otsustamise delegeerimist ministri tasandile ning lepingu muudatustele eelnõus ette nähtud ministri tasandil otsustamist kohaldama.

Ministeeriumide töökoormust vähendab edaspidi võimalus rahvusvaheliselt vaikivas menetluses jõustuvaid muudatusi menetleda ministri tasandil, tänu millele jääb üks etapp ära, nimelt eelnõu koostamine ja esitamine VV-le. Kõige rohkem on selliseid vaikivalt jõustuvaid muudatusi Kliimaministeeriumi haldusalas. Samuti on selliseid muudatusi Rahandusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Siseministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas. Pisut võib väheneda ka Riigikogu töökoormus, kui ratifitseeritud lepingu muudatuste menetlemine delegeeritakse eelnõus sätestatud tingimustel VV või ministri tasandile.

Menetluse mahu ja halduskoormuse kohta on näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium viidanud merendusosakonna näitel (nüüd Kliimaministeeriumis), et Eesti on liitunud Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni (IMO) 59 lepingust 42 lepinguga, mida ajakohastamiseks pidevalt muudetakse. Näiteks üheksas instrumendis 42-st, millega Eesti on liitunud, on toimunud 40 aasta jooksul 309 muudatust, mis teeb keskeltläbi kaheksa muudatust aastas. Samuti on juba teada uute lepingute või lepingumuudatuste vajadus IMOs, näiteks seoses automaatsete laevade või keskkonnaküsimustega.

Muudatuse mõju

Mõju on positiivne.

Muudatus avaldab positiivset mõju ministeeriumide ja VV töökoormusele, aitab kaasa bürokraatia vähendamisele ning muudab välislepingute menetluse ökonoomsemaks. Tulevikus ei edastata ühe eelnõu materjale enam mitu korda (ministeeriumilt VäMile ja VäMilt VV-le), vaid menetlus muutub eelnõu ettevalmistamisel ökonoomsemaks (ministeeriumilt VV-le). Kui menetlus jääb varasema mitmetasandilise töövoo asemel (ministeeriumilt VäMile ja VäMilt VV-le) ministri tasandile, siis teiste ministeeriumidega eelnõu vaid kooskõlastatakse. Välislepingu menetlemisel tekib nii ajaline kokkuhoid, mis ei mõjuta negatiivselt välislepingu sisu ega selle rakendamist.

Ajaline kokkuhoid on kasulik nii riigisiseselt kui ka rahvusvaheliselt. Teise ministeeriumi koostatud eelnõu esitamiseks VäMi poolt VV istungile on kehtivas seaduses ette nähtud 30 päeva. Seega oleks edaspidi kokkuhoid 30 päeva riigisisest menetlust juba ainuüksi VäMi menetluselt (ametnike tasandil eelnõu koosloome on juba praegu ametlikule menetlusele eelnenud ja jääb ka tulevikus alles). Lisaks annavad eelnõu kohased uuendused ajalise kasu ka rahvusvahelises plaanis. Eelnõu kohaste menetluste kaudu on Eestil võimalik välislepingute muudatusi menetleda kiiremalt ja õigel ajal. Suures osas menetletakse Eestis praegu rahvusvaheliselt vaikivas menetluses jõustuvaid muudatusi alles pärast jõustumist, kui VV-l tegelikult enam rahvusvahelise mõjuga otsust teha ei ole võimalik. Muudatused aitavad kaasa välislepingu muudatuste kiiremale menetlusele ja seega ka Eesti tegevusele rahvusvahelise õigusega kooskõlas.

Kui välislepingute muudatusi menetletakse õigel ajal, aitab see ühtlasi kaasa avalikkuse paremale teavitamisele, kuna muudatused kiidetakse heaks õigel ajal (enne kui need rahvusvaheliselt jõustuvad) ning avalikkus saab õigel ajal teavet muudatuse sisust, st välislepinguga Eestile kehtivatest õigustest ja kohustustest. Seega aitavad eelnõus esitatud muudatused kaasa ka puudujääkide likvideerimisele Riigi Teataja teises osas, kus avaldatakse välilepingutega seonduv teave.

Lisaks võimaldab välislepingute menetlemise ökonoomsust suurendada olemasoleva välislepingute andmekogu põhjal uue välislepingute andmekogu ja menetluskeskkonna ajakohastamine. Selle eesmärk on, et välislepingute menetluskeskkonnas teeksid ministeeriumid koostööd juba välislepingu algatamise ajal ning koostaksid lepingu teksti koos (faas, mis eelneb riigisisesele menetlusele Justiitsministeeriumi arendatavas koosloomekeskkonnas). Eelnõu muudatused toetavad selle võimaluse elluviimist.

**Mõju riigi välissuhetele**

Muudatuse sihtrühm

Muudatuse sihtrühmaks on teised riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid, mille liige Eesti on.

Muudatuse mõju

Mõju on positiivne.

Kui Eesti suudab välislepinguid menetleda efektiivselt, täielikult ja õigel ajal, suurendab see Eesti usaldusväärsust ning parandab mainet partnerite ja rahvusvaheliste organisatsioonide silmis.

Näiteks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium viidanud välislepingute menetlemise ökonoomsemaks muutmise mõjule seoses Rahvusvahelise Mereorganisatsiooniga (IMO). Ministeerium viitas seoses Eesti organisatsiooni poolse auditeerimisega, mille käigus kontrollitakse IMO raames sõlmitud välislepingute muudatuste menetlemist, avaldamist ja rakendamist, et puudujäägid menetluses ja avaldamises madaldavad Eesti riigi reitingut erinevates valdkondlikes konkurentsivõime edetabelites (näiteks ICS Flag State performance Table), mis omakorda kahjustab Eesti mainet ning merendusalast konkurentsivõimet. Samasugune mainekahju võib tekkida ka teistes organisatsioonides või lepingu süsteemides, kus lepinguid sageli muudetakse. Keskkonnakaitse vallas näiteks linnu- ja loomanimekirjasid uuendavad lepingusüsteemid ning maantee või raudteetranspordiga seonduvad lepingusüsteemid.

**7. Seaduse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud**

Seaduse vastuvõtmine ei too lisakulu riigieelarvele.

**8. Rakendusaktid**

Seaduse rakendamiseks tuleb muuta kõiki VäSSi alusel kehtestatud andmekogude põhimääruseid (rakendusakti kavand on esitatud seletuskirja lisas 1):

1. välisministri 29. oktoobri 2021. a määrust nr 4 „Eesti äridiplomaatia andmekogu põhimäärus“;
2. välisministri 17. jaanuari 2017. a määrust nr 1 „Eesti arengukoostöö andmekogu põhimäärus“;
3. välisministri 23. mai 2016. a määrust nr 3 „Välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide esinduste, rahvusvaheliste organisatsioonide ja rahvusvahelise kokkuleppega loodud institutsioonide ning nende isikkoosseisu andmekogu põhimäärus“;
4. välisministri 6. novembri 2009. a määrust nr 20 „Euroopa Kohtu eelotsusemenetluste ja Eesti suhtes algatatud rikkumismenetluste andmekogu asutamine ning andmekogu põhimäärus“;
5. välisministri 9. juuni 2010. a määrust nr 9 „Välislepingute andmekogu asutamine ja andmekogu põhimäärus“;
6. välisministri 24. mai 2012. a määrust nr 3 „Eeltäidetud viisataotluse andmekogu asutamine ja andmekogu põhimäärus“;
7. välisministri 4. juuni 2015. a määrust nr 6 „Aukonsulite andmekogu põhimäärus“.

Eelnõu kohaselt on vaja muuta ka:

1. välisministri 9. märtsi 2017. a määrust nr 7 „Diplomaatilise isikutunnistuse väljaandmise ja kehtetuks tunnistamise kord, vorm, tehniline kirjeldus ja diplomaatilisele isikutunnistusele kantavate andmete loetelu ning tulumaksust vabastatud mitteresidentide registreerimise kord“ (lisa 1);
2. Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määrust nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ (lisa 4);
3. Vabariigi Valitsuse 20. mai 2004. a määrust nr 196 „Välisministeeriumi põhimäärus“ (lisa 5).

Volitusnormi kehtetuks muutumise tõttu muutuvad kehtetuks:

1. Vabariigi Valitsuse 7. detsembri 2006. a määrus nr 251 „Väliskülaliste vastuvõtmisega seotud majutus-, toitlustus-, sõidu-, tõlke- ja muude kulude piirmäärad riigiasutustele“;
2. Vabariigi Valitsuse 16. detsembri 2021. a määrus nr 122 „Arengu- ja humanitaarabi andmise tingimused ja kord“;
3. välisministri 30. mai 2022. aasta määrus nr 7 „Arengukoostööprojekti ja arengukoostööprojekti aruande vormid“;
4. välisministri 21. novembri 2006. a määrus nr 5 „Euroopa ühenduste ainupädevuses olevast välislepingust ja valitsusasutuse ametkondlikust välislepingust Välisministeeriumile teatamise kord“.

Seaduse muudatuste jõustumisel on eelnimetatud määruste asemel kavas kehtestada järgmised määrused:

1. välisministri määrus „Arengukoostöö tegemise ja humanitaarabi andmise tingimused ja kord“ (lisa 2);
2. välisministri määrus „Väliskülaliste vastuvõtmisega seotud majutus-, toitlustus-, sõidu-, tõlke- ja muude kulude piirmäärad“ (lisa 3).

**9. Seaduse jõustumine**

Seadus on kavandatud jõustuma 1. septembril 2024, et oleks piisavalt aega rakendusaktide muutmiseks ja kehtestamiseks.

**10. Eelnõu kooskõlastamine ja kaasamine**

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks kõigile ministeeriumidele ja Riigikantseleile ning arvamuse avaldamiseks Riigikogu Kantseleile ja Vabariigi Presidendi Kantseleile.

Eelnõule eelnes VTK ja VTK-le antud tagasisidet on eelnõu ja seletuskirja koostamisel arvestatud.