

Välislepingute muudatuste menetlemine

Sissejuhatus.....	2
1. Ülevaade erinevates välislepingutes sätestatud lepingute muutmise menetlustest	2
1.1. Lepingumuudatus võetakse vastu lepinguosaliste riikide konverentsil, muudatuste jõustumiseks peavad konventsiooniosalised muudatuse heaks kiitma.	2
1.2. Lepingumuudatuse võtab vastu lepingu alusel loodud rahvusvahelise organisatsiooni organ, jõustumiseks peavad riigid lepingumuudatused eksplitsiitselt heaks kiitma.	4
1.3. Lepingumuudatused jõustuvad, kui liikmesriigid ei ole esitanud vastuväidet (vaikiv jõustumine).....	6
1.3.1. Otsuse lepingumuudatuse kohta teeb lepingus sätestatud organ ning muudatus jõustub, kui teatud hulk riike ei ole esitanud vastuväiteid.	6
1.3.2. Lepinguosalised riigid esitavad muudatusettepanekuid ning muudatused jõustuvad, kui ei ole laekunud vastuväiteid.	7
1.3.3. Muudatusi arutatakse konverentsil või lepingus sätestatud organis ning need võetakse vastu ja jõustuvad, kui teatud tähtaja jooksul ei esitata vastuväiteid.....	8
1.4. Lepingu muutmine lepingu alusel loodud organi otsusega	9
2. Ülevaade välislepingute muudatuste menetlemisest Eestis	10
2.1. Üldreegel välislepingute muutmiseks	10
2.2. Lihtsustatud menetlus VäSS § 25 lg 2 alusel	11
2.3. Volituse andmine Vabariigi Valitsusele ratifitseerimise, heakskiitmise või ühinemise seadusega	14
2.4. Volituse andmine valdkonna eest vastutavale ministrile ratifitseerimise, heakskiitmise või ühinemise seadusega.....	15
2.5. Seisukohtade heakskiitmine VV poolt ja vajadusel VV korraldusega delegatsiooni moodustamine.....	16
2.6. Lepingu muutmine lepingu alusel loodud organi otsusega	17
2.7. Välislepingu muutmine ametkondliku lepinguga	19
2.8. Välislepingute muudatuste avaldamisest	19
3. Erijuhud: LR ja EL jagatud pädevuses olevad lepingud	20
3.1. Liikmesriikide ja EL jagatud pädevuses olevad välislepingud	20
3.1.1. Mida tähendab jagatud pädevus?	20
3.1.2. Kuidas jagatud pädevuses olevate välislepingute muudatusi menetleda?.....	21
3.1.3 Kuidas kajastada jagatud pädevuses olevate välislepingute muudatusi Riigi Teatajas?	23
3.2. Finantsinstrumendid (RAM valdkonna välislepingud)	25
3.2.1. Kapitali suurendamise ja vähendamised jm toimingud, mille tegemise pädevus on lepingu alusel loodud organil.....	25
1.2.2. Finantsinstrumentide põhikirjade muudatused	28

Sissejuhatus

Käesoleva paber:

- 1) Tuvastab erinevates välislepingutes kasutusel olevad lepingute muutmise menetlused ja kaardistab need konkreetsete näidete najal.
- 2) Annab ülevaate välislepingute muudatuste menetlemisest Eestis, sh kaardistab senise praktika pinnalt problemaatilised juhtumid lepingute muudatuste menetlemisel ning annab suuniseid probleemide lahendamiseks. Eesmärk on lihtsustada muudatuste menetlemist praktikas.

Praktikas esile kerkivate probleemide lahendamisel, mida käesolev paber ei kajasta, aitab Välisministeeriumi juriidiline osakond kaasa nõu ja jõuga.

1. Ülevaade erinevates välislepingutes sätestatud lepingute muutmise menetlustest

1.1. Lepingumuudatus võetakse vastu lepinguosaliste riikide konverentsil, muudatuste jõustumiseks peavad konventsiooniosalised muudatuse heaks kiitma.

Välislepingute, sh rahvusvaheliste konventsioonide muutmiseks näevad lepingud ette väga erinevaid menetlusi. Klassikaliselt muudetakse välislepinguid selliselt, et lepinguosalisel riigid osalevad läbirääkimistel muudatusettepanekute üle: saavad esitada oma ettepanekuid muudatusteks ning oma seisukohti teiste riikide või rahvusvaheliste organisatsioonide või nende organite esitatud seisukohtade osas. Kui on tegemist konventsioonidega (mitmepoolsed välislepingud, mis on sõlmitud rahvusvahelise organisatsiooni egiidi all), siis võetakse muudatus sageli vastu lepinguosaliste konverentsil. Muudatuse jõustumiseks on vajalik lepingu sätestatud hulga lepinguosaliste riikide heakskiit ning vastava dokumendi esitamine depositaarile.

Näited:

- [Loodusliku loomastiku ja taimestiku ohustatud liikidega rahvusvahelise kaubanduse konventsioon](#) (CITES)

Vastavalt CITES artiklile 17 saab konventsiooni põhiteksti muuta ainult lepinguosaliste riikide konverentsil (seal võib muuta ka teisi osasid, kuid teiste osade muutmiseks on ette nähtud ka lihtsustatud menetlused (vt CITES artiklid 15 ja 16)). Lepinguosalisel peavad muudatuse heaks kiitma ning deponeerima oma heakskiitmiskirja hoiulevõtja juures. Muudatused võetakse konverentsil vastu kohal olevate ja hääletavate osapoolte 2/3 hääleteenamusega. Muudatused jõustuvad nende lepinguosaliste suhtes, kes on muudatuse heaks kiitnud, 60 päeva pärast seda, kui 2/3 lepinguosalistest on oma heakskiitmiskirjad depositaarvalitsuse juures hoiule andnud. Pärast seda hetke heakskiitmiskirja hoiule andva lepinguosalise suhtes jõustub muudatus 60 päeva pärast seda, kui see lepinguosaline on oma heakskiitmiskirja hoiule andnud (vt CITES artikkel 17).

Näide CITES muutmise kohta osalisriikide konverentsil:

[Loodusliku loomastiku ja taimestiku ohustatud liikidega rahvusvahelise kaubanduse konventsiooni artikli XXI muudatus.](#) Muudatus võeti vastu 30. aprillil 1983 Gaborones toimunud konverentsil. Muudatus jõustus CITES XVII artikli lõike 3 kohaselt 29. novembril 2013. aastal: 60 päeva pärast seda, kui 54 CITESi 80 osalisriigist 30. aprilli 1983. aasta seisuga (s.t kaks kolmandikku) olid hoiule andnud paranduse heakskiitmiskirja. Eesti deponeeris vastava dokumendi 14.04.2000 ning Eesti suhtes jõustus muudatus 29. novembril 2013.¹ Nende riikide suhtes, kes ühinesid konventsiooniga enne 30. aprilli 1983, aga ei olnud muudatuse jõustumise ajaks muudatust heaks kiitnud, jõustub see 60 päeva pärast selle heakskiitmiskirja hoiule andmist.

- [1978. aasta protokolliga muudetud 1973. aasta rahvusvaheline laevade põhjustatava merereostuse vältimise konventsioon](#) (MARPOL)

MARPOL artikkel 16 näeb ette erinevaid võimalusi konventsiooni muutmiseks. Üheks võimaluseks on muudatuste otsustamine osalisriikide konverentsil (artikkel 16 lg 3 punktid a-c). MARPOL osalisriigi taotlusel, mida toetab vähemalt üks kolmandik osalisriikidest, kutsub organisatsioon konventsiooni muudatuste otsustamiseks kokku osalisriikide konverentsi. Peasekretär edastab kõik konverentsil kohal viibivate ja hääletavate osalisriikide kahekolmandikulise häälteenamusega vastu võetud muudatused osalisriikidele heakskiitmiseks. Kui konverents ei otsusta teisiti, loetakse muudatus heakskiidetuks ja jõustunuks artikkel 16 lõike 2 punktides f ja g sätestatud korra kohaselt.

Näide MARPOL muutmise kohta osalisriikide konverentsil:

[1978. aasta protokolliga muudetud 1973. aasta rahvusvahelise laevade põhjustatava merereostuse vältimise konventsiooni muutmise 1997. aasta protokoll.](#) MARPOL Muudatus võeti vastu 26. septembril 1997. aastal Londonis toimunud konverentsil. Protokoll artikli 6 lg 1 kohaselt jõustus protokoll 12 kuu möödumisel päevast, mil vähemalt viisteist riiki, mille kaubalaevastik moodustab kokku vähemalt 50% maailma kaubalaevastiku kogumahutavusest, on saanud protokolliosalisteks artikli 5 kohaselt. Protokoll artikkel 6 lg 3 sätestab, et kui riik annab ratifitseerimis-, heakskiitmis- või ühinemiskirja hoiule pärast protokoll muudatuse heakskiitmist MARPOL artikli 16 kohaselt, on riik ühinenud muudetud protokolliga. Eesti ühines [rahvusvahelise laevade põhjustatava merereostuse vältimise konventsiooni muutmise 1997. aasta protokolliga](#) 26. mail 2005. aastal.

- [Rahvusvaheline konventsioon inimelude ohutusest merel](#) (SOLAS)

SOLAS sätestab samuti menetluse muudatuste tegemiseks valitsustevahelisel konverentsil (lisaks on võimalikud ka teistsugused menetlused, vt SOLAS artikkel 8). Kui osalisriigi valitsuse taotlust toetab vähemalt üks kolmandik osalisriikide valitsustest, kutsub organisatsioon konventsiooni muudatusettepaneku arutamiseks kokku valitsustevahelise konverentsi. Konverentsil hääletamises osalenud osalisriikide valitsuste kahekolmandikulise häälteenamusega vastuvõetud muudatusettepaneku saadab organisatsiooni peasekretär heakskiitmiseks osalisriikide valitsustele. Kui konverents ei ole vastu võtnud muud otsust, on muudatus vastu võetud ja jõustub artikli 8 lõike b punktide *vi* ja *vii* kohaselt (vt SOLAS artikkel 8 c) punktid i-iii).

¹ Vt Välisministeeriumi teadaanne välislepingu jõustumise kohta:
<https://www.riigiteataja.ee/akt/208052014004>

1.2. Lepingumuudatuse võtab vastu lepingu alusel loodud rahvusvahelise organisatsiooni organ, jõustumiseks peavad riigid lepingumuudatused eksplitsiitselt heaks kiitma.

Välislepingud sätestavad sageli ka muutmismenetluse, mille raames välislepingu muutmine toimub välislepingu alusel loodud rahvusvahelise organisatsiooni teatud organite (nt erinevad komiteed, organisatsiooni juhatuse või nõukogu) ning konventsiooni osalisriikide koostöös. Sellisel juhul ei võeta muudatust vastu valitsustevahelisel konverentsil, vaid muudatuse võtab vastu lepingus sätestatud organ ning muudatuse jõustumiseks peab lepingus sätestatud hulk liikmesriike muudatused heaks kiitma.

Näited:

- [9. mai 1980. aasta rahvusvahelise raudteeveo konventsioon](#) (COTIF)

Üks viis COTIFI muutmiseks on selline, et liikmesriigid esitavad oma ettepanekud keskametile ning üldkogu teeb otsuse ettepanekute kohta nende sätete muutmiseks, mida ei ole nimetatud lõigetes 3 ja 4 (vt COTIF artikkel 19 lg 2). Üldkogu otsused muudatuste kohta kantakse protokollile, mille liikmesriikide esindajad allkirjastavad. Protokoll tuleb ratifitseerida või heaks kiita; ratifitseerimis- või heakskiitmiskiri antakse hoiule hoiulevõtjale (vt COTIF artikkel 20 lg 1). Kui protokoll on ratifitseerinud või heaks kiitnud rohkem kui kaks kolmandikku liikmesriikidest, jõustuvad otsused üldkogu seatud tähtaja möödumisel (vt COTIF artikkel 20 lg 2).

Näide COTIF muudatustest:

COTIF ja selle lisade muudatused võeti vastu Rahvusvahelise Raudteeveo Valitsustevahelise Organisatsiooni (OTIF) üldkogu otsusega 30 septembril 2015. Eesti ja teised konventsiooni osalised pidid muudatuse heaks kiitma. Eesti kiitis muudatused heaks [rahvusvahelise raudteeveo konventsiooni ja selle lisade muudatuste heakskiitmise seadusega](#).

- [Rahvusvaheline konventsioon inimelude ohutusest merel](#) (SOLAS)

SOLAS sätestab ühe võimalusena konventsiooni muutmiseks ka muudatuste tegemise meresõiduohutuse komitee osalusel. Osalisriigi valitsused saavad esitada muudatusettepanekuid, mis edastatakse organisatsiooni liikmetele ja osalisriikide valitsustele ning organisatsiooni meresõiduohutuse komiteele, kus ettepanekut arutatakse. Muudatus võetakse vastu laiendatud koosseisuga meresõiduohutuse komitee tööst ja hääletamisest osavõtjate osalisriikide valitsuste kahekolmandikulise hääletamusega tingimusel, et hääletamisel osaleb vähemalt üks kolmandik osalisriikide valitsustest. Selliselt vastuvõetud muudatuse saadab organisatsiooni peasekretär heakskiitmiseks osalisriikide valitsustele (vt SOLAS artikkel 8 lõike b punktid i-v).

SOLASe erinevate osade sätete muudatuste vastuvõtmiseks ning jõustumiseks on ette nähtud erinevad reeglid. SOLAS põhitekstis muudatus ja lisa esimese peatüki muudatus loetakse võetuks kuupäeval, mil osalisriikide valitsused on kahekolmandikulise hääletamusega otsustanud muudatuse vastu võtta (vt SOLAS artikkel 8 lõige b punkt vi alapunkt 1).

Konventsiooni muudatus või konventsiooni lisa esimese peatüki muudatus jõustub selle heaks kiitnud osalisriigi suhtes muudatuse heakskiitmise kuupäevast alates kuue kuu möödudes või kui riik kiidab muudatuse heaks pärast seda kuupäeva, siis heakskiitmise kuupäevast alates

kuue kuu möödudes (vt SOLAS artikkel 8 lõike b punkt vii alapunkt 1). SOLAS lisa (v.a ptk 1) muudatuste jõustumise kohta vt punkt 3.

- [MARPOL](#)

Ka MARPOL näeb ette võimaluse lepingu muutmiseks lepingu alusel loodud organi otsuse alusel, mis nõuab osalisriikide heakskiitu. MARPOL osalisriigi tehtud muutmissetepanek esitatakse organisatsioonile (Rahvusvaheline Mereorganisatsioon) ning peasekretär edastab ettepaneku kõigile organisatsiooni liikmetele ja osalisriikidele vähemalt kuus kuud enne selle otsustamist. Organisatsioon esitab muutmissetpaneku asjaomasele organile otsustamiseks. Sealjuures on konventsiooni osalisriikidel õigus osaleda organi tegevuses olenemata sellest, kas nad on organisatsiooni liikmed. Muudatused võetakse vastu kohalviibivate ja hääletavate konventsiooni osalisriikide kahekolmandikulise häälteenamusega. Organisatsiooni peasekretär edastab vastuvõetud muudatused kõigile konventsiooni osalisriikidele heakskiitmiseks (vt MARPOL artikkel 16 lg 2 punktid a-d).

MARPOLi artikli muudatus loetakse heakskiidetuks päeval, mil selle on heaks kiitnud vähemalt kaks kolmandikku osalisriikidest, kelle kaubalaevastik moodustab kokku vähemalt 50% maailma kaubalaevastiku kogumahutavusest (MARPOL artikkel 16 lg 2 punkt f, alapunkt i).

Sellise muudatusmenetluse läbinud konventsiooni artikli muudatus jõustub selle heakskiitmisest kuue kuu möödumisel osalisriikide suhtes, kes on teatanud, et on muudatuse heaks kiitnud (MARPOL artikkel 16 lg 2 punkt g, alapunkt i).

- Rahvusvahelise Rekonstrueerimis-ja Arengupanga (IBRD) põhikiri²

IBRD põhikiri näeb ette võimaluse põhikirja muutmiseks IBRD nõukogu otsuse alusel.

Ettepanek lepingu muutmiseks edastatakse IBRD nõukogu esimehele, kes esitab selle ettepaneku nõukogule. Kui nõukogu on muudatusettepaneku heaks kiitnud, küsib IBRD ringkirja või telegrammi kaudu oma kõikidelt liikmetelt, kas nad on muudatusettepanekuga nõus. Kui vähemalt kolm viiendikku liikmetest, kellele kuulub vähemalt kaheksakümmend viis protsenti liikmete kogu-hääleõigusest, on muudatusettepanekuga nõus, kinnitab Pank seda asjaolu kõikidele liikmetele adresseeritud ametliku teatega (vt IBRD põhikirja artikkel VIII punkt a)).

Kõikide liikmete heakskiit on vajalik artikkel VIII punktis b toodud juhtudel (sätted, mis muudavad õigust pangast vahendeid välja võtta (VI artikli 1. jagu); muudavad liikmete õigust aktsiaid märkida lubatud aktsiakapitali suurenemise korral (II artikli 3. jagu, punkt c) või muudavad II artikli 6. jaos sätestatud piiranguid vastutusele).

Muudatused jõustuvad kõikide liikmete jaoks kolm kuud pärast ametliku teate kuupäeva, välja arvatud siis, kui ringkirjas või telegrammis on märgitud lühem periood (IBRD põhikirja artikli VIII punkt c).

² IBRD põhikirja tekst on RTs avaldamata, tekst on kättesaadav siit:

https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/02defb50-5c1b-44ed-a667-0d0551156d86/Riigikogu%20otsus%20_Eesti%20Vabariigi%20osaluse%20suurendamine%20Rahvusvahelises%20Rekonstruktsiooni-%20ja%20Arengupangas

1.3. Lepingumuudatused jõustuvad, kui liikmesriigid ei ole esitanud vastuväidet (vaikiv jõustumine).

Välislepingud võivad ette näha mitmesuguseid lihtsustatud ja kiirendatud muutmismenetlusi. Lihtsustatud menetlus nähakse tihti ette lepingu või selle lisa niisuguste sätete puhul, mis ei ole sisulist laadi ja mida on eeldatavasti vaja muuta sageli (nt mitmesugused loetelud). Sel juhul tehakse otsus lepingu muutmise kohta rahvusvahelises organisatsioonis ja riikidele antakse reageerimiseks piiratud aeg, mille möödumisel loetakse muudatus riigi suhtes automaatselt jõustunuks, kui selle kohta ei ole esitatud vastuväidet (nn vaikiv jõustumine). Võimalik on ka selline lepingu muutmine, et liikmesriigid esitavad muudatusettepanekud, mille lepingus ette nähtud organ kõigile liikmesriikidele edastab ning muudatused jõustuvad, kui vastuväiteid ei esitata. Sellistel juhtudel ei pea liikmesriigid jõustumiseks muudatust eksplitsiitselt heaks kiitma. Muudatusettepanekute kohta oodatakse arvamust vaid juhul, kui riik ei ole muudatustega nõus. Kui riik määratud tähtajaks vastuväidet ei esita, loetakse, et riik on muudatusega nõus.³

Vaikivalt jõustuvate lepingumuudatuste menetlemise kohta Eestis vt käesoleva analüüsi punkt 2.2 (Lihtsustatud menetlus VäSS § 25 lg 2 alusel) ning täiendavalt ka punktid 2.3 (Volituse andmine Vabariigi Valitsusele ratifitseerimise, heakskiitmise või ühinemise seadusega) ning 2.4 (Volituse andmine valdkonna eest vastutavale ministriale ratifitseerimise, heakskiitmise või ühinemise seadusega).

1.3.1. Otsuse lepingumuudatuse kohta teeb lepingus sätestatud organ ning muudatus jõustub, kui teatud hulk riike ei ole esitanud vastuväiteid.

Näited:

- [COTIF](#)

COTIFI teatud sätteid saab muuta revisjonikomisjoni ning ekspertkomisjoni otsustega. Otsused jõustuvad liikmesriikide suhtes osalisriikide eksplitsiitse heakskiiduta. Komisjonide poolt tehtud muudatused teeb liikmesriikidele teatavaks keskamet (COTIF artikkel 21 lg 1) ning otsused jõustuvad kõigi liikmesriikide jaoks nende keskameti poolt teatavaks tegemise kuule järgneva kaheteistkümnenda kuu esimesel päeval, välja arvatud juhul, kui üks kolmandik liikmesriike on teatavaks tegemise kuupäevast arvestades nelja kuu jooksul esitanud otsuste suhtes vastuväiteid. Kui aga liikmesriik esitab revisjonikomisjoni otsuse suhtes vastuväiteid nimetatud neljakuulise tähtaja jooksul ja denonsseerib konventsiooni mitte hiljem kui kaks kuud enne otsuse jõustumise tähtaega, jõustub otsus alles sel hetkel, kui hakkab kehtima kõnealuse liikmesriigi denonsseerimisotsus (COTIF artikkel 21 lg 2).

- [Rahvusvahelise raudtee reisijateveo kokkulepe \(SMPS - 01.05.2012 sõnastuses\) \(SMPS\)](#)

SMPS kokkulepet ning selle rakendusjuhendit võidakse muuta ja täiendada poolte vastastikusel kokkuleppel kirjalikult Raudteede Koostööorganisatsiooni (OSJD) kaudu või läbirääkimiste teel OSJD vastavas komisjonis koos nende otsuseprojektide järgneva kinnitamisega OSJD komitee poolt (artikkel 40 § 2). Muudatuste tegemine on võimalik järgmiste tingimuste

³ Välislepingute riigisisese menetlemise juhend. Kättesaadaval: <https://vm.ee/et/valislepingute-riigisisese-menetlemise-juhend>.

täitmisel: 1) muudatusettepanekuid käsitletakse juhul, kui seda nõuab vähemalt 1/3 SMPS pooltest; 2) vastava komisjoni poolt välja töötatud muudatused kinnitatakse OSJD komitee poolt koos nende järgneva esitamisega ministrite nõupidamise istungjärgule teadmiseks võtmiseks; 3) vastuvõetud muudatused ja täiendused jõustuvad, kui kahe kuu jooksul pärast nende saatmist pooltele ei järgne vastuväiteid.

1.3.2. Lepinguosalised riigid esitavad muudatusettepanekuid ning muudatused jõustuvad, kui ei ole laekunud vastuväiteid.

- [Rahvusvahelise mereliikluse hõlbustamise konventsioon](#)

Rahvusvahelise mereliikluse hõlbustamise konventsiooni artikli VII lg 2 kohaselt võib osalisriigi valitsus esitada lisa muutmise ettepaneku organisatsiooni peasekretärile muudatuse eelnõuna järgnevalt:

- muudatusettepaneku vaatab läbi organisatsiooni hõlbustuskomitee, kui ettepanek on esitatud osalisriikidele tutvumiseks vähemalt kolm kuud enne hõlbustuskomitee istungit. Kui hõlbustuskomitee istungil osalevate ja hääletavate osalisriikide valitsuste kahekolmandikulise häälteenamusega on muudatus vastu võetud, edastab peasekretär selle osalisriikide valitsustele
- lisa tehtud muudatus jõustub selle edastamisest alates 15 kuu pärast, kui 12 kuu jooksul pärast muudatuse edastamist ei ole üks kolmandik osalisriikide valitsustest peasekretärile kirjalikult teatanud, et nad ei nõustu muudatusega.
- peasekretär teavitab osalisriikide valitsusi igast punkti b alusel saadud teatest ja iga muudatuse jõustumise kuupäevast.
- kui osalisriigi valitsus ei nõustu muudatusega, ei ole ta kohustatud seda järgima, kuid ta peab kohaldama konventsiooni artiklis VIII sätestatud korda.

- [CITES](#)

Lepinguosaliste riikide konverentside vahelisel perioodil võivad kõik lepinguosalised edastada parandusettepanekud CITES lisa I ja II osas sekretariaadile, kes edastab need teistele lepinguosalistele, kes saavad esitada oma kommentaarid ning vastuväited. Kui 30 päeva jooksul alates parandusettepanekutele laekunud vastuste ja soovitude laialisaatmist lepinguosalistele riikidele ei ole laekunud vastuväiteid, jõustub parandus 90 päeva pärast kõigi lepinguosaliste riikide suhtes, välja arvatud nende suhtes, kes tegid reservatsiooni. (CITES art 15 lg 2, alapunktid a-f). Selgituseks, et CITES konventsiooni kontekstis tähendab reservatsiooni tegemine sisuliselt vastuväite tegemist.

Kui lepinguosaline riik teeb teise lepinguosalise riigi poolt konverentside vahelisel perioodil tehtud parandusettepanekule vastuväite, esitab sekretariaat parandusettepaneku lepinguosalistele riikidele hääletamiseks posti teel. Kui sekretariaat ei saa 60 päeva jooksul vähemalt pooltelt lepinguosalistelt riikidelt poolt-, vastu- või erapooletuid hääli, esitatakse parandusettepanek konverentsi järgmisele koosolekule edasiseks arutamiseks. Kui saadakse hääled pooltelt lepinguosalistelt, võetakse parandus vastu poolt või vastu hääletanud lepinguosaliste riikide 2/3 häälteenamusega ning see jõustub 90 päeva pärast sekretariaadi teatise kuupäeva kõigi lepinguosaliste riikide suhtes, välja arvatud reservatsiooni teinud riikide suhtes (CITES art 15 lg 2, alapunktid g-l).

CITES III lisa on võimalik muuta ka lepinguosaliste riikide teatise alusel. CITES artikli 16 alusel võivad kõik riigid ükskõik millal esitada sekretariaadile nimekirja liikidest, mida nad

identifitseerivad oma jurisdiktsiooni all regulatsiooni vajavateks. Sekretariaat teavitab nimekirjast teisi lepinguosalisi ning nimekirja jõustub III lisa osana 90 päeva peale teatamise kuupäeva. Iga lepinguosaline võib nimekirja lisatud liikide osas teha reservatsiooni ja niikaua, kui sellist reservatsiooni ei ole tühistatud, käsitatakse seda riiki nende liikide suhtes riigina, kes ei ole konventsiooni osaline.

Vt [Eesti reservatsioon](#) CITES III lisa mõnede liikide suhtes.

1.3.3. Muudatusi arutatakse konverentsil või lepingus sätestatud organis ning need võetakse vastu ja jõustuvad, kui teatud tähtaja jooksul ei esitata vastuväiteid.

- [SOLAS](#)

SOLAS lisa muudatus (v.a lisa 1 ptk muudatus) on vastu võetud osalisriikide valitsustele heakskiitmiseks saatmise kuupäevast alates kahe aasta möödudes või muu aja jooksul, mis ei tohi olla lühem kui aasta ja mille on osalisriikide valitsused kehtestanud meresõiduohutuse komitee laiendatud koosseisus muudatust kahekolmandikulise häälteenamusega vastu võttes (vt SOLAS VIII artikli lõike b punkti vi alapunkti 2 alalõigud aa ja bb)

SOLAS konventsiooni lisa muudatust (v.a. lisa 1 ptk muudatus) ei ole vastu võetud, kui ettenähtud aja kestel üle kolmandiku osalisriikide valitsustest teatab või kui nende osalisriikide valitsused, kelle kaubalaevade kogumahutavus on vähemalt 50% maailma kaubalaevade kogumahutavusest, teatavad organisatsiooni peasekretärile, et nad muudatusega ei nõustu (vt SOLAS artikkel 8 lõike b punkti vi alapunkti 2 alalõik bb).

SOLAS lisa muudatus jõustub selle vastuvõtmise kuupäevast alates kuue kuu möödudes kõigi osalisriikide suhtes, v.a riik, kes on teinud avalduse selle kohta, et ta ei ole muudatusega nõus, ning ei ole avaldust tagasi võtnud. Enne muudatuse jõustumise kuupäeva võib osalisriigi valitsus esitada organisatsiooni peasekretärile märgukirja selle kohta, et ta ei kohalda muudatust selle jõustumise kuupäevast alates aasta jooksul või selle tähtaja kestel, mille kehtestab meresõiduohutuse komitee laiendatud koosseis muudatust kahekolmandikulise häälteenamusega vastu võttes (SOLAS art 8 lõige b punkt vii alapunkt 2).

Sellist menetlust kasutati nt SOLASe 1988. protokoll 2015. aasta muudatuste puhul. Vt: VV korraldus [1974. aasta rahvusvahelise konventsiooni inimeste ohutusest merel 1988. aasta protokoll 2015. aasta muudatuste heakskiitmine](#)

- [MARPOL](#)

MARPOLi lisa muudatus loetakse heakskiidetuks muudatuse vastuvõtmise ajal asjaomase organi määratud tähtaja möödumisel, mis ei tohi olla lühem kui kümme kuud, v.a. juhul, kui selle tähtaja jooksul on organisatsioonile vastuväite esitanud kas vähemalt üks kolmandik osalisriikidest või osalisriigid, kelle kaubalaevastik moodustab kokku vähemalt 50% maailma kaubalaevastiku kogumahutavusest. Asjaomane organ võib muudatuse vastuvõtmisel otsustada ka teistsuguse heakskiitmise protseduuri. Lisaks võib konventsiooni osalisriik igal ajal enne lisa muudatuse jõustumist teatada organisatsiooni peasekretärile, et soovib muudatuse sõnaselgelt ise heaks kiita, enne kui see tema suhtes jõustub (MARPOL artikkel 16 lg 2 punkt f alapunktid ii ja iii).

Sellist menetlust kasutati nt MARPOLi lisade 2016. aasta muudatusi menetledes. MARPOL lisade 2016. aasta muudatused võeti vastu Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni

merekeskkonna kaitse komitee 22. aprilli 2016. a resolutsioonidega [MEPC.270\(69\)](#), [MEPC.271\(69\)](#), [MEPC.274\(69\)](#) ja [MEPC.275\(69\)](#) ning 28. oktoobri 2016. a resolutsioonidega [MEPC.276\(70\)](#), [MEPC.277\(70\)](#) ja [MEPC.278\(70\)](#). Vt näide muudatuse menetlemisest Eestis: [1978. aasta protokolliga muudetud 1973. aasta rahvusvahelise laevade põhjustatava merereostuse vältimise konventsiooni lisade 2016. aasta muudatuste heakskiitmine](#).

MARPOLi lisa liite muudatus loetakse samuti heakskiidetuks muudatuse vastuvõtmise ajal asjaomase organi määratud tähtaja möödumisel, mis ei tohi olla lühem kui kümme kuud, välja arvatud juhul, kui selle tähtaja jooksul on organisatsioonile vastuväite esitanud kas vähemalt üks kolmandik osalisriikidest või osalisriigid, kelle kaubalaevastik moodustab kokku vähemalt 50% maailma kaubalaevastiku kogumahutavusest (MARPOL artikkel 16 lg 2 punkt f alapunkt iii).

Kui lepingut muudetakse muul viisil kui vaikiva nõusolekuga (muudatus loetakse heakskiidetuks organi määratud tähtaja möödumisel), jõustub muudatus selle heakskiitmisest kuue kuu möödumisel osalisriikide suhtes, kes on teatanud, et on muudatuse heaks kiitnud (vt MARPOL artikkel 16 lg 2 punkt g alapunkt i).

Kui lepingut muudetakse vaikiva nõusolekuga, jõustub muudatus selle heakskiitmisest kuue kuu möödumisel kõigi osalisriikide suhtes, v.a. nende osalisriikide suhtes, kes teatavad enne nimetatud kuupäeva muudatuse heakskiitmata jätmisest või oma soovist sõnaselgelt see ise heaks kiita (MARPOL artikkel 16 lg 2 punkt g alapunkt ii).

1.4. Lepingu muutmise lepingu alusel loodud organi otsusega

Mõnikord delegeeritakse välislepingutes teatud küsimuste otsustamine, sh muudatuste tegemine lepingu teatud sätetes või osades, lepingu alusel moodustatavatele organitele (nt lepinguosaliste konverentsid või kohtumised). Organi otsustega küll muudetakse lepinguid, kuid samas lepinguna neid otsuseid ei käsitata ega menetleta. Riigid ei saa organite otsustega vastu võetud muudatusi eraldi heaks kiita. Organite otsused on osalisriikidele siduvad, isegi kui need võetakse vastu häälteenamusega, mistõttu kohustatakse enamuse otsusega vähemust.⁴

Näiteks [Euroopa Nõukogu statuudi](#) artikli 41 punkt a sätestab, et ettepanekud käesoleva statuudi muutmiseks võidakse teha Ministrite Komitees või artiklis 23 toodud tingimustel Konsultatiivassamblees ning artikli 41 punkt d sätestab, et komitee ja assamblee poolt heakskiidetud artiklite 23—35, 38 ja 39 parandused jõustuvad kuupäevast, mil peasekretär saadab liikmesvalitsustele teate heakskiitmise kinnitusega. Osalisriikidel ei ole võimalust Ministrite Komitee või Konsultatiivassamblee heakskiidetud muudatusi heaks kiita ega neile vastuväidet esitada.

Ka [Rahvusvahelise Rahanduskorporatsiooni põhikirja](#) artikkel VII punkt (a) võimaldab põhikirja muuta juhatajate kolme viiendiku häälteenamusega, kes esindavad 85 protsenti kogu hääleõiguse hulgast. Teatud juhtudel (vt artikli VII punkt (b)) on vajalik kõigi juhatajate poolthäääl. Kui parandus on nõuetekohaselt vastu võetud, kinnitab korporatsioon selle vormikohase teatamisega kõigile liikmetele. Parandused jõustuvad kõikidele liikmetele kolme kuu möödumisel vormikohasest teatamisest, kui juhatajate nõukogu ei määra lühemat aega (vt artikli VII punkt (c)).

⁴Välislepingute menetlemise juhend, ptk 9: https://vm.ee/et/valislepingute-riigisisese-menetlemise-juhend#IX_valislepingu_muutmine

Väga oluline on juba enne lepingu sõlmimist pöörata tähelepanu sellistele lepingunormidele, mille kohaselt teatavad küsimused otsustab lepingu alusel loodud organ. Kui leitakse, et sellist pädevust ei tohiks organile üle anda, tuleb jätta lepinguga ühinemata. Kui leitakse, et selline volitamine on vastuvõetav, tuleb seletuskirjas märkida, kuidas kujundatakse Eesti seisukoht organ is arutatavas küsimuses ja kuidas see seisukoht teatavaks tehakse. Üldjuhul (v.a väga tehnilistes küsimustes) peaks sellised seisukohad enne lepingu alusel moodustatud organi koosolekul hääletamist heaks kiitma VV.⁵ (vt ka käesoleva analüüsi alapunkt 2.6. Lepingu muutmine lepingu alusel loodud organi otsusega).

Ka selliselt vastu võetud muudatused tuleb Riigi Teatajas avaldada vt punkti 2.8.

2. Ülevaade välislepingute muudatuste menetlemisest Eestis

2.1. Üldreegel välislepingute muutmiseks

Üldreeglina muudetakse välislepingut selle sõlmimisega samas korras, kui lepingus ei ole ette nähtud teisiti. See põhimõte kajastub ka VäSS § 25 lg-s 1. Seega, kui välisleping on ratifitseeritud Riigikogus, tuleb ka selle muudatused üldjuhul ratifitseerida Riigikogus. Isegi kui algne välisleping ei ole Riigikogus ratifitseeritud, tuleb muudatuste riigisisel menetlemisel alati kontrollida, kas eksisteerivad põhiseaduse (PS) §-st 121 tulenevad ning VäSS §-s 20 täpsustatud ratifitseerimise alused.

Vastavalt PS § 65 p-le 4 ning PS §-le 121 on Riigikogul ainupädevus teatud välislepingute sõlmimise ja lõpetamise otsustamise suhtes. Riigikogus tuleb ratifitseerida:

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

Varalised kohustused, mille võtmine on välislepingu ratifitseerimise aluseks PS § 121 p 4 kohaselt, on täpsustatud VäSS § 20 p-s 5. Selle sätte alusel kuuluvad ratifitseerimisele välislepingud, millega EV võtab avalik-õiguslikes suhetes varalisi kohustusi, mille täitmiseks ei ole riigieelarves vahendeid ette nähtud või mis ületavad riigieelarves kehtestatud varalise kohustuse piirmäärasid, mille ulatuses on välislepingu volitatud sõlmima VV. Varalise kohustuse piirmäär, mille ulatuses on välislepingu volitatud sõlmima VV, kehtestatakse igaaastases RES-s. Seni on selleks olnud “välislepingud, millest ühelgi eesiseval eelarveaastal EVle tulenevate varaliste kohustuste või saamata jääva tulu maht ei ületa 3 protsenti riigiasutusele, kelle algatusel välisleping sõlmitakse, jooksvaks eelarveaastaks ettenähtud kulude summast”⁶.

Lisaks võib Riigikogus ratifitseerimine tulla kõne alla ka muudel juhtudel. Näiteks lubab PS mitmeid riigielu küsimusi reguleerida üksnes seadusega. PS § 113 kohaselt sätestatakse

⁵Välislepingute menetlemise juhend, ptk 9: https://vm.ee/et/valislepingute-riigisisese-menetlemise-juhend#IX_valislepingu_muutmine

⁶Mäiksoo, M.; Land, K.; Lindpere H.; Madise, L.; Pedak, P. Põhiseaduse § 121 kommentaar, komm 11.2. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017. Kättesaadaval: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&p=121>

riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadusega. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 12 sätestab valdkonnad, milles seadusandja ainupädevuse tõttu volitusnorme ei anta.⁷ Seetõttu tuleb eeltoodud küsimusi reguleeriv välisleping kehtestada seadusandja osavõtul, mille tagab välislepingu ratifitseerimine.⁸

Ratifitseerimise alused kohalduvad ka välislepingu muudatuste menetlemisel. Seega peab välislepingu muudatuse menetlemise eest vastutav ministeerium alati kontrollima, kas konkreetsel juhul eksisteerivad ratifitseerimise alused. **Kui lepingumuudatus tuleb ratifitseerida, esitab välislepingu sõlmimise ettevalmistamist juhtinud ministeerium VMle kõik VäSS §-s 14⁹ toodud materjalid ning muudatust lihtsustatud korras menetleda ei ole võimalik.**

Välislepingu lisa on lahutamatu osa välislepingust ning üldjuhul tuleb muudatusi välislepingu lisades riigisiselt menetleda samamoodi nagu välislepingu põhiteksti muudatusi (v.a juhud, mil välislepingu tekst ja Eesti seadusandlus näevad ette teistsuguse menetluse).

Näide lepingu muudatuse menetlemisest üldreegli kohaselt: [osoonikihti kahandavate ainete Montreali protokoll 2016. aasta muudatuse ratifitseerimise seadus](#). Muudatus võeti vastu osoonikihti kahandavate ainete Montreali protokoll osaliste 28. kohtumisel, mis toimus 10.–15. oktoobrini 2016. a Rwandas Kigalis. Vastavalt VäSS § 25 lg-le 1 muudetakse välislepingut selle sõlmimisega samas korras, kui välislepingus ei ole ette nähtud teisiti. Seetõttu ratifitseeris Riigikogu protokoll muudatuse, kuna sellega muudeti välislepingut (Osoonikihti kahandavate ainete Montreali protokoll), mis on Riigikogus ratifitseeritud.

2.2. Lihtsustatud menetlus VäSS § 25 lg 2 alusel

Kui välislepingus on ette nähtud muudatuste vaikiv jõustumine (vt käesoleva analüüsi alapunkt 1.3), on üldjuhul õigustatud lihtsustatud menetlemine ka riigi sees. VäSS § 25 lg 2 näeb ette, et Riigikogus ratifitseeritud välislepingut saab muuta ka VV nõusolekul, kui üheaegselt esinevad kõik VäSS § 25 lg-s 2 toodud tingimused. Lähtudes otstarbekuse põhimõttest, on

⁷ HÕNTE § 12 kohaselt ei tohi Volitusnorm sisaldada volitust reguleerida valdkonda, mida Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt saab reguleerida üksnes seadusega. Volitusnormis ei tohi volitada kehtestama regulatsiooni näiteks järgmistes küsimustes: 1) põhiõiguste ja -vabaduste piirangute alused ja tingimused; 2) riigi territooriumi haldusjaotuse, kodakondsuse omandamise, saamise, taastamise ja kaotamise, rahvahääletuse korraldamise ning rahvusvähemuste kultuuriautonomiamis alused; 3) Vabariigi Presidendi, Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste kord ning nende organite ja Vabariigi Valitsuse, Riigikontrolli, Eesti Panga ja õiguskantsleri pädevus ja ametihüved; 4) rahanduse, riigieelarve, riigi välis- ja siselaenude ning varaliste kohustuste alused, samuti riiklik maks, aktsiis, lõiv, koormis, rahatrahv, rahaline karistus, sunniraha, maksuintress, viivis ja sundkindlustuse makse; 5) kohtukorraldus, vastutus, karistused ning kohtuvälise menetluse ja kohtumenetluse kord; 6) riigikaitse ja välissuhtlemise alused; 7) riiklike kohustuste panemine kohalikule omavalitsusele.

⁸ Mälksoo, M.; Land, K.; Lindpere H.; Madise, L.; Pedak, P. Põhiseaduse § 121 kommentaar, kumm 9. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017. Vt täiendavalt ratifitseerimise aluste kohta ka PS § 121 teisi kommentaare. Kättesaadaval:

<https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&p=121>.

⁹ VäSS § 14. Välislepingu materjalide esitamine Välisministeeriumile

(1) Välislepingu sõlmimise ettevalmistamist juhtinud ministeerium või Riigikantselei esitab Välisministeeriumile järgmised nõuetekohased materjalid Vabariigi Valitsusele esitamiseks:

1) välislepingu eelnõu tekst, vastuvõetud välislepingu korral välislepingu ametlik tekst, ja korrektne tõlge eesti keelde, kui välislepingu eelnõu või välislepingu autentne tekst on ainult võõrkeeltes;

2) asjaomaste ministeeriumide kooskõlastuskirjad;

3) riigisisese õigusakti eelnõu välislepingu kohta;

4) vajaduse korral ettepanekud reservatsioonide või deklaratsioonide sõnastuse kohta;

5) välislepingu ja riigisisese õigusakti eelnõu seletuskiri.

(2) Riigi Teatajas avaldatava välislepingu tõlkimise pädevus on vandetõlgil.

mõttekas jätta muudatusettepaneku üle otsustamine VV pädevusse, kui muudatus ei ole sisulist laadi (VäSS § 25 lg 2 p 1). Siia alla kuuluvad olukorrad, kus puuduvad ratifitseerimise alused, mh kui riigisiselt ei ole muudatuse tõttu vaja vastu võtta, muuta ega kehtetuks tunnistada seadusi. Seda, kas muudatus on sisulist laadi või mitte, otsustab pädev ministerium koos VMiga.¹⁰

Lisaks peavad samaaegselt eksisteerima ka teised VäSS § 25 lg-s 2 toodud tingimused: muutmiseks on vaja EV kinnitust rahvusvahelise organisatsiooni muudatusettepaneku kohta (muudatus on võimalik heaks kiita või on sellele võimalik vastuväide esitada) ning selline muutmise menetlus on välislepingus ette nähtud (välisleping ei nõua muudatuse ratifitseerimis- või heakskiitmiskirja edastamist, lepingus on sätestatud muudatuse lihtsustatud menetlemine ehk vaikiv jõustumine). Praktikas võib selguda, et mõni VäSS § 25 lg 2 tingimustest ei ole täidetud (eelkõige põhjusel, et muudatused on sisulist laadi). Kui muudatused on sisulised või on täitmata mõni teine VäSS § lg-2 toodud tingimus või esineb mõni põhiseadusest tulenev alus välislepingu muudatuse ratifitseerimiseks, on vaja läbida tavaline riigisisene välislepingu muutmise menetlus Riigikogus.

Kui aga VäSS § 25 lg 2 eeldused on täidetud, valmistab ministerium, kelle pädevusse leping kuulub, ette VV korralduse eelnõu muudatuste heakskiitmiseks või nende kohta vastuväite esitamiseks.

Näide: [1965. aasta rahvusvahelise mereliikluse hõlbustamise konventsiooni lisa 2016. aasta muudatuste heakskiitmine](#):

"Välissuhtlemisseaduse § 16 alusel kiita heaks [1965. aasta rahvusvahelise mereliikluse hõlbustamise konventsiooni lisa muudatused](#), mis on vastu võetud Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni hõlbustuskomitee 8. aprilli 2016. a resolutsiooniga FAL.12(40)."

Kuigi rahvusvahelise mereliikluse hõlbustamise konventsiooni on ratifitseerinud Riigikogu, kiitis selle 2016. aasta muudatused heaks VV. IMO hõlbustuskomitee (konventsiooni alusel loodud organ) [resolutsioon](#) on sätestatud, et vastavalt konventsiooni VII artikli lõike 2 punktile b jõustuvad muudatused 1. jaanuaril 2018, kui enne 1. oktoobrit 2017 ei ole vähemalt üks kolmandik osalisriikide valitsustest peasekretärile kirjalikult teatanud, et nad ei kiida muudatuse heaks. Seega oli tegemist vaikiva jõustumisega ning sellisel juhul on alati mõistlik kaaluda, kas muudatused saab heaks kiita VäSS § 25 lg 2 sätestatud lihtsustatud menetlusega. Korralduse seletuskirjas on märgitud, et puuduvad VäSS-i §-s 20 nimetatud alused, mistõttu ei tule muudatuse Riigikogus ratifitseerida. Riigisiseseks menetlemiseks ning avaldamiseks vajavad muudatused VV heakskiitu vastavalt VäSS §-le 16. Muudatused kiideti heaks VVs tulenevalt VäSS § 25 lõikest 2. Korraldusega muudeti konventsiooni lisa redaktsiooni, mida on muudetud IMO hõlbustuskomitee resolutsioonidega (vastavalt konventsiooni artiklile 7). Muudatused olid kooskõlas EL õigusaktidega ning riigisisese õigusega ning olid eelnõu menetlemise ajal praktikas juba kasutusel, mistõttu ei kaasnud muudatusega sisulisi ega olulisi muudatusi ning oli otstarbekas jätta muudatuse heakskiitmine VV pädevusse.¹¹

Selleks, et välislepingu muudatuse riigisisene menetlemine oleks võimalikult hõlbus, on oluline, et Eesti oleks aktiivselt kaasatud juba muudatuse planeerimise faasis ning

¹⁰ Vt ka välislepingute menetlemise juhend, ptk 9: https://vm.ee/et/valislepingute-riigisisese-menetlemise-juhend#IX_valislepingu_muutmine

¹¹ Seletuskiri kättesaadaval: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#tJtq722P>

rahvusvahelises organisatsioonis otsuse vastuvõtmisel. Pädev ministeerium, kes esindab Eestit vastavas rahvusvahelises organisatsioonis, peab juba muudatuse ettepanekute laekumisel analüüsima, kas ettepanek on Eesti riigile sobiv või on oht, et muudatuse vastuvõtmise järgselt tuleb Eestil esitada vastuväide, mis välistab muudatuse jõustumise Eesti suhtes. Mõningatel juhtudel võib olla mõistlik Eesti seisukohad muudatuse ettepaneku suhtes läbi arutada ja heaks kiita VVs.

Muudatuse vastuvõtmise eelselt tuleb rahvusvahelises organisatsioonis tähelepanu pöörata ka muudatusele vastuväite esitamise ja muudatuse rahvusvahelise jõustumise tähtajale, tagamaks, et riigisiselt on võimalik muudatust menetleda. Kui planeeritud muudatusele vastuväite tegemise tähtaeg on väga lühike ning selle aja sees ei ole realistlik Eestis muudatust menetleda, tuleb see probleem rahvusvahelises organisatsioonis tõstatada ning kaaluda võimalusi pikema tähtaja saavutamiseks.

Korralduse eelnõu tuleb ette valmistada ja seda menetleda sellise arvestusega, et VV jõuaks korralduse vastu võtta enne rahvusvahelisele organisatsioonile vastamise tähtaja möödumist. Kui ministeerium, kelle pädevusse leping kuulub, leiab, et enne rahvusvahelisele organisatsioonile vastamise tähtaja möödumist ei ole võimalik riigisisest menetlust lõpetada, tuleb kaaluda ajalise vastuväite esitamist hoiulevõtjale. Asjakohase kirja esitab pädeva ministeeriumi palvel hoiulevõtjale VM, sest VM korraldab ja koordineerib välissuhtlemist (VäSS § 9 lg 1 p 1) ning korraldab välislepingutega seotud dokumentide esitamist hoiulevõtjale (VäSS § 9 lg 3 p 2).

Ajalises vastuväites tuleks selgitada, et kuna riigisisene menetlus on veel pooleli, ei ole Eesti nõus muudatuse jõustumisega Eesti suhtes kuni riigisisese menetluse lõpetamiseni. Kui riigisisene menetlus on lõpetatud ning muudatus on heaks kiidetud, saab vastuväite tagasi võtta. Sellist praktikat kasutavad näiteks Soome, Saksamaa ja Holland juhtudel, kui heakskiitmise või vastuväite esitamise tähtaeg on sedavõrd lühikesed, et riigisisest menetlust ei jõuta lõpetada.¹²

Oluline on märkida, et ajalise vastuväite esitamine ei lükka edasi lepingus sätestatud tähtaega muudatusele vastamiseks. Jõustumise seisukohast ei erista rahvusvaheline organisatsioon seda, kas vastuväide on tehtud ajalistel või sisulistel kaalutlustel. Kui riik on ajalise vastuväite esitanud, loetakse, et riik ei ole muudatuse jõustumisega nõus. Alles siis, kui riik vastuväite tagasi võtab, saavad muudatused konkreetse riigi suhtes jõustuda. Seega tuleb arvestada, et ajalise vastuväite tegemine võib mõjutada ka muudatuse rahvusvahelist jõustumist. Kui piisavalt suur hulk riike teeb vastuväite – kas ajalise või sisulise iseloomuga –, ei jõustu muudatus rahvusvaheliselt. See, kui palju riike peab vastuväite tegema selleks, et muudatus ei jõustuks, tuleneb konkreetsest välislepingust.

Kui riigisisese menetluse käigus selgub, et Eestil on muudatustele sisulisi vastuväiteid, teatab võimalikest vastuväidetest rahvusvahelisele organisatsioonile VM pärast selle korrektset menetlemist VV-s. Sel juhul muudatused Eesti suhtes ei jõustu. Kuna Eestil võib olla vaja vastuväide esitada, siis on eriti oluline muudatusi riigi sees õigeaegselt menetleda, kuna vastamise tähtaja möödudes ei ole enam võimalik sisulist vastuväidet esitada ning muudatused jõustuvad Eesti suhtes rahvusvaheliselt, tuues endaga kaasa kohustuse neid muudatusi täita.

¹² COJUR töögrupist saadud liikmesriikide tagasiside lepingute menetlemise lihtsustamise kohta.

Näide: VV korraldus [1978. aasta protokolliga muudetud 1973. aasta rahvusvahelise laevade põhjustatava merereostuse vältimise konventsiooni VI lisa muudatuste kohta vastuväite esitamine](#).

"«Välissuhtlemisseaduse» § 8 lõike 1 punkti 13 alusel ning kooskõlas 1978. aasta protokolliga muudetud 1973. aasta rahvusvahelise laevade põhjustatava merereostuse vältimise konventsiooni (edaspidi *konventsioon*) artikli 16 lõike 2 punkti f alapunktidega ii ja iii esitada vastuväide Rahvusvahelisele Mereorganisatsioonile selle kohta, et Eesti Vabariigi suhtes jõustuvad vaikumisi konventsiooni VI lisa muudatused (konventsiooni muutmise 1997. aasta protokolliga lisa), mis on vastu võetud Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni merekeskkonnakaitse komitee 10. oktoobri 2008. a resolutsiooniga MEPC.176(58)."

Kui Eestil muudatusettepanekute kohta vastuväiteid ei ole (st et VV kiidab korraldusega muudatusettepanekud heaks), korraldab VM pärast muudatuste rahvusvahelist jõustumist nende avaldamise RTs.¹³ Rahvusvaheliselt jõustuvad muudatused vaikumisi ja riikidele lepinguhoidjale heakskiitmiskirju vaja saata ei ole.

Iga ministerium peab omama ülevaadet oma pädevusse kuuluvate välislepingute muudatustest ning neid õigeaegselt riigisiselt menetlema. Isegi siis, kui rahvusvahelisele organisatsioonile vastamise tähtaeg on möödunud ning muudatused on Eesti suhtes rahvusvaheliselt jõustunud, tuleb muudatused siiski Eestis korrektselt menetleda ning muudatuste tekstid RTs avaldada.

2.3. Volituse andmine Vabariigi Valitsusele ratifitseerimise, heakskiitmise või ühinemise seadusega

Lihtsustamaks konkreetse välislepingu muudatuste menetlemist Eestis, tuleb juba välislepingu sõlmimise ajal alati analüüsida, milline muutmismenetlus on lepingus ette nähtud ja kuidas oleks kõige otstarbekam muudatusi riigisiselt menetleda. Mõnel juhul on otstarbekas jätta teatud muudatuste heakskiitmine VV pädevusse, andes selleks VVle ratifitseerimise, heakskiitmise või ühinemise seadusega vastava volituse. Kui anda vastav volitus juba ratifitseerimise, heakskiitmise või ühinemise seaduses, ei ole vaja muudatuse riigisisesele menetlusele eelnevalt analüüsida, kas kõik VÄSS § 25 lg-st 2 tulenevad tingimused on täidetud, sest õiguslik alus muudatuse menetlemiseks VV poolt tuleneb ratifitseerimise, heakskiitmise või ühinemise seadusest.

Näiteks [piiriülese õhusaaste kauglevi 1979. aasta konventsiooni hapestumise, eutrofeerumise ja troposfääriosooni vähendamise protokolliga ühinemise ja protokolliga 2012. aasta muudatuste heakskiitmise seaduse §-s 4](#) anti VVle volitus protokolliga lisade muudatuste heakskiitmiseks. Seaduse seletuskirjas on märgitud, et kuna protokolliga lisade muudatused on tehnilist laadi, on otstarbekas volitada muudatusi heaks kiitma VV.¹⁴

Korralduse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga (vt § 90 lg 1). HÕNTE § 12 sätestab valdkonnad, milles seadusandja ainupädevuse tõttu volitusnorme ei anta. Selle kohaselt ei tohi volitusnorm

¹³ Vt välislepingute menetlemise juhend, ptk 9: https://vm.ee/et/valislepingute-riigisisese-menetlemise-juhend#IX_valislepingu_muutmine

¹⁴ Vt piiriülese õhusaaste kauglevi 1979. aasta konventsiooni hapestumise, eutrofeerumise ja troposfääriosooni vähendamise protokolliga ühinemise ja protokolliga 2012. aasta muudatuste heakskiitmise seaduse eelnõu seletuskirja punkt 3.

sisaldada volitust reguleerida valdkonda, mida Eesti põhiseaduse kohaselt saab reguleerida üksnes seadusega. Volitusnormis ei tohi volitada kehtestama regulatsiooni näiteks järgmistes küsimustes:

- 1) põhiõiguste ja -vabaduste piirangute alused ja tingimused;
- 2) riigi territooriumi haldusjaotuse, kodakondsuse omandamise, saamise, taastamise ja kaotamise, rahvahääletuse korraldamise ning rahvusvähemuste kultuurautonoomia alused;
- 3) Vabariigi Presidendi, Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste kord ning nende organite ja Vabariigi Valitsuse, Riigikontrolli, Eesti Panga ja õiguskantsleri pädevus ja ametihüved;
- 4) rahanduse, riigieelarve, riigi välis- ja siselaenu ning varaliste kohustuste alused, samuti riiklik maks, aktsiis, lõiv, koormis, rahatrahv, rahaline karistus, sunniraha, maksuintress, viivis ja sundkindlustuse makse;
- 5) kohtukorraldus, vastutus, karistused ning kohtuvälise menetluse ja kohtumenetluse kord;
- 6) riigikaitse ja välissuhtlemise alused;
- 7) riiklike kohustuste panemine kohalikule omavalitsusele.

Ministeerium, kelle haldusalasse lepingu muudatus kuulub, peab niisiis analüüsima, kas muudatus oma sisult jääb VVle antud volituse piiridesse. Lisaks peab ministeerium ka analüüsima, kas konkreetse muudatuse puhul eksisteerivad ratifitseerimise alused (vt käesoleva analüüsi alapunkt 2.1) ning kui need eksisteerivad, siis ei ole võimalik muudatuste heakskiitmist VV pädevusse jätta ja muudatus tuleb ratifitseerida Riigikogus.

Kui muudatuse heakskiitmine on volitatud VVle, muudatus jääb VVle antud volituse piiresse ning ratifitseerimise aluseid ei ole, valmistab ministeerium, kelle pädevusse leping kuulub, ette VV korralduse eelnõu ning esitab kooskõlastusringil käinud materjalid VMle VV istungile esitamiseks.

2.4. Volituse andmine valdkonna eest vastutavale ministrile ratifitseerimise, heakskiitmise või ühinemise seadusega

Mõnel juhul võib muudatuste optimaalse menetlemise eesmärgil osutada otstarbekaks, et Riigikogus ratifitseeritud välislepingu muudatuste heakskiitmise või vastuväite tegemise otsustaks valdkonna eest vastutav minister.

Selleks peab ministrile andma ratifitseerimise, heakskiitmise või ühinemise seadusega vastava volituse. Seda, kas on otstarbekas selline volitus ministrile anda, peab pädev ministeerium analüüsima lepinguga ühinemise eelselt. See võib eelkõige olla otstarbekas lepingute puhul, millel on tehnilise iseloomuga lisad, mida muudetakse sageli. See, et lepingu lisa on tehnilise iseloomuga, ei tähenda iseenesest, et lepingu lisa muudatusi saab riigisiselt lihtsustatud korras menetleda. Lihtsustatud korras menetlemine, sh muudatuse heakskiitmise või vastuväite esitamise õiguse andmine valdkonna eest vastutavale ministrile, on võimalik ainult siis, kui see on seadusega ette nähtud. Kui välisleping on juba ratifitseeritud, heaks kiidetud või sellega 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 algtada seadusemuudatus.

Näide: Ministri volitamise võimalust on kasutatud loodusliku loomastiku ja taimestiku ohustatud liikidega rahvusvahelise kaubanduse konventsiooni (CITES) lisade muutmiseks. Loodusliku loomastiku ja taimestiku ohustatud liikidega rahvusvahelise kaubanduse konventsiooni ratifitseerimise seaduse § 3 sätestab:

"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."

Vastavalt CITES artikli 15 lg 1 alapunktile c jõustuvad lepinguosaliste riikide konverentsi koosolekul 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 suhtes ning seni, kuni riik ei ole reservatsiooni tühistanud, ei käsitleta riiki nende paranduste osas konventsiooni lepinguosalise riigina (Artikkel 15 lg 1 p 3).

Ratifitseerimise seaduses sisalduva volituse alusel on keskkonnaminister teinud reservatsiooni CITES III lisa mõnede liikide suhtes (vt Reservatsiooni tegemine loodusliku loomastiku ja taimestiku ohustatud liikidega rahvusvahelise kaubanduse konventsiooni III lisa mõnede liikide suhtes).

Ministrile volituse andmisel on väga oluline, et volitus oleks selgelt piiritletud ja selgelt sõnastatud. CITES konventsiooni ratifitseerimise seadus annab volituse teha ja tagasi võtta reservatsioone (vastuväiteid). Antud volitus on üsna kitsas: ministrile ei ole antud volitust muudatusi heaks kiita, seega muudatused peaks heaks kiitma endiselt Riigikogu. Kui eesmärgiks on, et minister saaks muudatusi nii heaks kiita kui vastuväiteid esitada, peaks selle volitusnormis selgelt sõnastama.

Enne ministri määruse andmist või õigusakti eelnõu või muu küsimuse esitamist VVle tuleb see kooskõlastada teiste ministeeriumide ja Riigikantseleiga, kui neile on eelnõus ette nähtud kohustusi või kui esitatav eelnõu puudutab nende valitsemisala või ülesandeid. Kuna välislepingute muudatused puudutavad VMi valitsemisala ning ülesandeid, tuleks ministri määruse eelnõu esitada kindlasti kooskõlastamiseks ka VM-ile.

Ministri määrusest peab selguma ka muudatuste jõustumistähtaeg ning otstarbekas oleks jõustumismärge seostada muudatuste rahvusvahelise jõustumisega.

Lepingumuudatused, sh lepingu lisade kui lepingu lahutamatu osade muudatused, tuleb igal juhul RTs eesti keeles avaldada (vt ka käesoleva analüüsi VIII punkt). Lihtsustamaks ministri määrusega heaks kiidetud muudatuste avaldamist RTs, oleks mõistlik, kui pädev ministeerium esitaks lepingumuudatuste tõlke ja selle originaalteksti RTle iseseisvalt, ilma VM vahendamiseta. Välisministeeriumi ettepanekuid tõlkesse tuleb arvestada.

2.5. Seisukohtade heakskiitmine VV poolt ja vajadusel VV korraldusega delegatsiooni moodustamine

Sõltumata sellest, kas lõppastmes peab välislepingu muudatused heaks kiitma Riigikogu, VV või minister, võib olla vajalik konventsiooni muutmiseks peetavatel läbirääkimistel osalemiseks valitsusdelegatsiooni moodustamine, volitamine lepingule allakirjutamiseks (kui kohtumise lõpus kirjutatakse Eesti Vabariigi nimel lepingule siduvalt alla) ja/või Eesti seisukohtade heakskiitmine enne läbirääkimistel osalemist.

Näiteks oli vajalik VV heakskiit seisukohtadele Cotonou lepingu üleminekumeetmete vastuvõtmise kohta. Üleminekumeetmed näevad ette pikendada Cotonou lepingu kohaldamist kuni 31. detsembrini 2020 või kuni uue koostöölepingu jõustumiseni või kuni selle ajutise kohaldamiseni ELi ja AKV riikide vahel, olenevalt sellest, mis toimub varem. VM esitas

seisukohtade heakskiitmiseks 14. novembri 2019. aasta istungile VV istungi protokollis märgitava otsuse eelnõu [Eesti seisukoht Cotonou lepingu artikli 95 lõike 4 kohaste üleminekumeetmete vastuvõtmise kohta](#). VV otsusega:

1. kiideti heaks välisministri esitatud seisukoht toetada Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide rühma – Euroopa Liidu (AKV-EL) suursaadikute komitees Cotonou lepingu (partnerlusleping ühelt poolt Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide rühma ning teiselt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide vahel) artikli 95 lõike 4 kohaste üleminekumeetmete vastuvõtmist;
2. toetati Euroopa Liidu Nõukogu otsust seisukoha kohta, mille Euroopa Liit võtab AKV-ELi suursaadikute komitees seoses AKV-ELi koostöölepingu artikli 95 lõike 4 kohaste üleminekumeetmete vastuvõtmise otsuse vastuvõtmisega, eelnõu vastuvõtmist Euroopa Liidu Nõukogus ning
3. anti juhis Eesti esindajatel Euroopa Liidu Nõukogu eri tasanditel ning AKV-ELi suursaadikute komitees väljendada eespool esitatud seisukohta.

Valitsusdelegatsiooni moodustamise vajaduse tingivad kas lepingu sätted, organisatsiooni nõuded või fakt, et kohtumise lõpus kirjutatakse riikide nimel siduvalt alla lepingu muudatustele¹⁵. Delegatsiooni liikmed saavad Eesti seisukohti läbirääkimistel esitada ja konverentsi lõppdokumentidele alla kirjutada ainult siis, kui neil on vastav pädevus volituse alusel.

Volituse andmiseks delegatsioonile teeb VM pädeva ministeeriumi algatusel ettepaneku võtta VV istungi päevakorda vastav eelnõu. Näiteks Vabariigi Valitsuse korralduse ["Valitsusdelegatsiooni moodustamine Ülemaailmse Postiliidu erakorralisel kongressil osalemiseks ja volituste andmine"](#) alusel moodustati valitsusdelegatsioon Ülemaailmse Postiliidu (UPU) erakorralisel kongressil osalemiseks ning anti volitus allkirjastada kongressi lõppdokumendid. Korralduse seletuskiri andis ülevaate kongressile esitatud muudatuste üldpõhimõtetest ja Eesti seisukohtadest kongressile esitatud olulisemate ettepanekute osas.

Delegatsioonile volituse andmine või seisukohtade eelnev heakskiitmine VV poolt ei tähenda, et konventsiooni muudatust ei tuleks hiljem riigisiselt menetleda. Alati tuleb vaadata, mida näeb jõustumise osas ette välislepingu tekst ning kas riikidel on võimalus või kohustus muudatused heaks kiita või neile vastuväide esitada. Kui selline võimalus või kohustus on lepingu tekstis ette nähtud, tuleb muudatusi kindlasti ka Eestis korrektselt menetleda.

Näiteks UPU kongressil vastu võetud põhikirja, üldeeskirjade ja konventsiooni muudatused jõustuvad UPU põhikirja artikli 30 lõike 2 kohaselt kongressi määratud tähtajal kõigi liikmesriikide suhtes, kes on enne määratud tähtaega hoiulevõtjale hoiule andnud oma heakskiitmis- või ratifitseerimiskirja. Seega, oluline on tähele panna, et kongressil vastu võetud põhikirja, üldeeskirjade ja konventsiooni muudatused ei jõustu allakirjutamisel, vaid nende jõustamiseks on vaja vastava riigisisese menetluse läbiviimine ja asjakohase kirja saatmine hoiulevõtjale.

2.6. Lepingu muutmise lepingu alusel loodud organi otsusega

Kõikide välislepingute muudatuste puhul ei ole vaja läbida riigisisest menetlusprotseduuri VäSS alusel. Kui Eesti on ühinenud välislepinguga, mille kohaselt on lepingu teatud sätete

¹⁵ Vahet tuleb teha allakirjutamisel, mis kinnitab tekstis kokkuleppe jõudmist ning allakirjutamist, mis toob riigile kohustusi.

muutmise lepingu alusel loodud organi pädevuses ning Eestil puudub võimalus muudatus heaks kiita või sellele oma vastuväide esitada (lepingus ei ole sätet, mis seda võimaldaks), siis ei ole vaja riigi siseselt läbida tavapärasest muudatuste menetlemise protseduuri VÄSS alusel.

Väga oluline on juba enne lepingu sõlmimist pöörata tähelepanu sellistele lepingunormidele, mille kohaselt teatavad küsimused otsustab lepingu alusel loodud organ. Kui leitakse, et sellist pädevust ei tohiks organile üle anda, tuleb jätta lepinguga ühinemata. Kui leitakse, et selline volitamine on vastuvõetav, tuleb seletuskirjas märkida, kuidas kujundatakse Eesti seisukoht organis arutatavas küsimuses ja kuidas see seisukoht teatavaks tehakse. Üldjuhul (v.a väga tehnilistes küsimustes) peaks sellised seisukohad enne lepingu alusel moodustatud organi koosolekul hääletamist heaks kiitma VV.¹⁶

Kui VV korraldusega on määratud EV esindaja (nt valdkonna eest vastutav minister) välislepingu alusel loodud organis, mille pädevuses on ka välislepingu muutmise, siis on samuti üldjuhul vajalik enne organi koosolekut Eesti seisukohad VVs heaks kiita (v.a kui VV on juba andnud esindajale konkreetse volituse või kui muudatuse valdkond on selgelt EV esindaja pädevuses).

Näiteks [Rahvusvahelise Rahanduskorporatsiooni põhikirja](#) artikkel VII punkt (a) võimaldab põhikirja muuta juhatajate otsuse alusel ning selline otsus ei vaja osalisriikide heakskiitu ning leping ei võimalda ka vastuväidet teha. Kui kavandamisel on Rahvusvahelise Rahanduskorporatsiooni põhikirja muudatused, oleks korrektne enne organi otsuse langetamist Eesti seisukohad VVs heaks kiita (v.a kui muudatused on väga tehnilised; kui VV on juba andnud esindajale konkreetse volituse või kui muudatuse valdkond on selgelt esindaja pädevuses).

Kui EV esindaja on määratud VV korraldusega mõne organi liikmeks, siis see ei tähenda, et esindajale on antud piiramatut volitust võtta EV nimel kohustusi. Näiteks tuleb arvestada, et EV põhiseaduse § 65 p 10 kohaselt otsustab Riigikogu VV ettepanekul riigilaenu tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise. Seega EV esindajal lepingu alusel loodud organis ei ole pädevust varaliste kohustustega seotud lepingumuudatuste üle otsustamiseks - need nõuavad üldjuhul Riigikogu heakskiitu, mistõttu tuleks enne selliste kohustuste üle otsustamist pöörduda Riigikogu poole, kes peaks vastava muudatusettepaneku heaks kiitma ning EV esindajat vajalikeks toiminguteks volitama.

Alati tuleb iga muudatusettepaneku juures analüüsida, kas nõukogul vms lepingu alusel loodud organil on pädevus vastavaid muudatusi vastu võtta või mitte. Kui organil pädevust ei ole, tuleb lepingu muutmiseks kasutada teisi menetlusi (vt käesoleva analüüsi 3.2.2. näide [Eesti, Islandi, Leedu, Läti, Norra, Rootsi, Soome ja Taani vaheline Põhjamaade Investeeringuspank käsitlev leping](#) (NIB), kus organi pädevuse puudumise tõttu ei olnud võimalik põhikirja muudatusi organi otsuse alusel vastu võtta ja muudatuste tegemiseks on vajalik muudatuslepingu sõlmimine ja menetlemine VÄSSi alusel üldreegli kohaselt).

Kui organil on pädevus olemas, siis pärast otsuse vastu võtmist korraldab lepingu sõlmimist ettevalmistanud ministeerium muudatuse tõlkimise eesti keelde ja esitab selle VM kaudu RTsse avaldamiseks. Välislepingu muudatus avaldatakse RTs Välisministeeriumi teadaandena.

¹⁶Välislepingute menetlemise juhend, ptk 9: https://vm.ee/et/valislepingute-riigisisese-menetlemise-juhend#IX_valislepingu_muutmine

Näide:

[Välisministeeriumi teadaanne Euroopa Nõukogu statuudi artikli 26 muudatuse kohta](#), mille aluseks on Euroopa Nõukogu statuudi artikli 41 punkt d ja Euroopa Nõukogu peasekretäri 16. juuni 2015 teade .

Oluline on tähele panna, et menetlust VäSSi alusel saab vältida ainult siis, kui tegemist on muudatusega, mida ei käsitata ega menetleta välislepingu muutmisena VäSS alusel: muudatuse võtab vastu organ ning Eestil puudub võimalus muudatus heaks kiita või vastuväide esitada. Kui leping sätestab heakskiitmise või vastuväite esitamise võimaluse, tuleb lepingu sõlmimist ettevalmistanud ministeeriumil valmistada ette kõik vajalikud dokumendid muudatuse riigisiseseks menetlemiseks.

2.7. Välislepingu muutmise ametkondliku lepinguga

Teatud juhtudel võib olla otstarbekas muuta välislepinguid ametkondlike välislepingutega. Ametkondlik välisleping on EV riigiasutuse või omavalitsusüksuse ja välisriigi asutuse või rahvusvahelise organisatsiooni kirjalik kokkulepe, mis on sõlmitud vastavalt nende pädevusele ja mida reguleeritakse rahvusvahelise õigusega (VäSS § 3 punkt 3). Ametkondlik välisleping erineb välislepingust selle poolest, et see sõlmitakse asutuse, mitte EV või VV nimel. Ametkondliku välislepingu sõlmimise mõte on riigisisese menetluse lihtsustamine: siis, kui küsimus kuulub rangelt ühe asutuse pädevusse, ei ole mõistlik läbida välislepingu menetlemise protseduuri, vaid saab piirduda ametkondliku välislepingu menetlemisega. Ametkondlike välislepinguid võivad riigiasutused ja omavalitsusüksused sõlmida ainult oma pädevuse piires ning see pädevus tuleneb nende põhimäärusest või seadustest. Ministeeriumide pädevus (valitsemisalad) on sätestatud VV seaduses. Seda, kas leping on ühe asutuse pädevuses või peab selle sõlmima VV või Riigikogu, otsustab riigiasutus või omavalitsusüksus ise ja ka vastutab selle eest, et ta oma pädevust ei ületa.¹⁷

Selleks, et välislepingut saaks muuta ametkondliku lepinguga, peab õiguslik alus selleks tulenema välislepingu tekstist või Eesti seadustest.

Näiteks VV korraldusega heakskiidetud [Eesti Vabariigi ja Tšehhi Vabariigi viisaküsimustes esindamise kokkulepet](#) muudeti EV ja Tšehhi Vabariigi välisministeeriumite vahelise ametkondliku lepinguga, kuna kokkuleppe tekstist tulenevalt võidakse kokkuleppe rakendustingimustes kokku leppida poolte välisministeeriumide ühisel kirjalikul nõusolekul (kokkuleppe punkt 2 alapunkt b) ning Eesti Vabariigi Välisministeerium ning Tšehhi Vabariigi Välisministeerium võivad sõlmida nootide vahetamise teel rakenduskokkulepped, milles määratakse välisesindused, mille suhtes kokkulepet kohaldatakse (kokkuleppe punkt 2 alapunkt c). Muudatus on avaldatud RTs [Välisministeeriumi teadaandena](#).

2.8. Välislepingute muudatuste avaldamisest

RT avaldab välislepinguid ainult eesti keeles. Vastavalt RT seaduse § 2 lg 3 p-le 2 avaldatakse RT teises osas «Välislepingud ja muud välissuhtlemisalasised aktid» sõlmitud välisleping eesti keeles või selle tõlge eesti keelde, kui välislepingu tekst on ainult võõrkeeltes, ja vähemalt ühes tõlgendamise aluseks olevas võõrkeeles. Välisleping avaldatakse koos välislepingu sõlmimist

¹⁷ Välislepingute menetlemise juhend, ptk 1: https://vm.ee/et/valislepingute-riigisisese-menetlemise-juhend#mis_on_ametkondlik_valisleping

käsitleva õigusaktiga või, kui see on avaldatud Euroopa Liidu Teatajas, siis esitatakse õigusaktis viide ja link eesti keeles avaldatud välislepingule.

Vaatamata sellele, et välislepingud ja nende lisad kui lepingu lahutamatud osad tuleb avaldada RTs eesti keeles, esineb praktikas näiteid, kus välislepingute lisad ei ole avaldatud RTs, vaid pädeva ministeeriumi või tema allasutuse kodulehel. Näiteks CITES konventsiooni puhul on RTs eestikeelse põhiteksti lõpus märkus: „Lepingu lisadega saab tutvuda Keskkonnaministeeriumis“ ning neid eestikeelsena RTs avaldatud ei ole. Selline viide on väga üldine ning avalikkusel on keeruline õige info üles leida. Keskkonnaministeeriumi kodulehel on CITES konventsiooni tutvustav alapeatükk ning seal on link, mis viib CITESe kodulehele, kus on lisad avaldatud inglise keeles.¹⁸ Selle lahenduse miinuseks on asjaolu, et kuna lepingu põhitekst ja lisad ning nende muudatused on erinevates kohtades laiali ning lisasid eesti keeles avaldatud ei ole, on avalikkusel raske lepingu tekstis orienteeruda ning kannatab õigusselgus. Kui lepingu põhitekst ja lisad ning nende muudatused ei ole RTs eestikeelsena kättesaadaval, vaid paiknevad erinevate asutuste kodulehtedel, ei saa tekkida terviktekstide süsteemi.

Mitmetes EL liikmesriikides (nt Holland, Soome) üldjuhul ei tõlgita välislepingute tehnilise iseloomuga lisade muudatusi. Soomes ei ole vaja muudatusi tõlkida, kui välislepingu muudatusi ei pea parlament ratifitseerima ning kui nad ei ole oma olemuselt sisulised (*“yleiselta merkilykseltaan vähäisiä”*). Siiski on need vaja avalikkusele originaalkeeles teatavaks teha (nt pädeva Soome asutuse kodulehel, kuid mitte Soome Riigi Teatajas).

Õigusselguse huvides ning võimaldamaks terviktekstide süsteemi teket, toetab VM seda, et välislepingute muudatused, sh lisade kui lepingute lahutamatu osade muudatused, tuleks jätkuvalt tõlkida eesti keelde ning avaldada RTs. Lihtsustamiseks ministri määrusega heaks kiidetud muudatuste avaldamist RTs, oleks mõistlik, kui pädev ministeerium esitaks lepingumuudatuste tõlke ja lepingu originaalteksti RTle iseseisvalt, ilma VM vahendamiseta. Kuid vajalik on, et ministeerium peab kooskõlastusringil tehtud VäMi ettepanekuid tõlkesse arvesse võtma.

3. Erijuhud: LR ja EL jagatud pädevuses olevad lepingud

Kui ELil on välislepingu (või selle osa suhtes) pädevus, omab see mõjusid ka välislepingute ning nende muudatuste menetlemisele Eestis ning menetlemine erineb tavapärasest välislepingu menetlusest. Eristada tuleb olukordi, kus lepingud on EL ainupädevuses ning kus lepingud on ELi ja LR jagatud pädevuses.

3.1. EL ainupädevuses olevad välislepingud

Teatavates valdkondades on vaid ELil volitused õigusakte vastu võtta ning LR ülesanne on neid kohaldada.¹⁹ ELi aluslepingute kohaselt ELi ainupädevuses olevateks valdkondadeks tolliliit, ühtse turu konkurentsieeskirjad, euroala riikide rahapoliitika, kaubandus ning ühise kalanduspoliitika reguleerimisalasse kuuluvad meretaimed ja -loomad. Kui välisleping reguleerib valdkonda, mis on täielikult ELi ainupädevuses, kuulub ka välisleping ELi ainupädevusse. Sellisel juhul avaldatakse see välisleping ning selle muudatused Euroopa Liidu Teatajas (ELT). Kui leping (või selle muudatused) avaldatakse ELTs, siis seda RTs enam ei avaldata (Riigi Teataja seaduse § 2 ja välissuhtlemisseaduse § 28).

¹⁸Vt: <https://www.cites.org/eng/app/appendices.php>

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_et

Seega juhtudel, kui muudetakse välislepinguid, mis on ELi ainupädevuses, ei ole vaja Eestil muudatusi menetleda: ministeeriumitel ei ole vaja VMile mingeid materjale saata ning muudatusi ei avaldata RTs. Isegi juhtudel, kui Eesti on välislepingu ratifitseerinud ning on endiselt välislepingu osalisriik, siis alates ELiga ühinemisest on selle välislepingu muudatused jm lepinguga seotud tegevused ELi pädevuses ning suhtlus lepinguga seotud organite ja hoiulevõtjaga on ELi korraldada.

Näiteks: TIR-märkmike alusel toimuva rahvusvahelise kaubaveo konventsioon (TIR konventsioon), mille Eesti on ratifitseerinud ja mis on RTs avaldatud,²⁰ kuulub ELi ainupädevusse ning on ELTs avaldatud. TIR konventsioon on kiidetud Euroopa Ühenduse nimel heaks Nõukogu määrusega nr 2112/78²¹. Selle alusel on määrus tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. Alates ELiga ühinemisest ei tegele Eesti TIR konventsiooni muudatuste menetlemisega. Kuna konventsiooni valdkond on ELi ainupädevuses, siis liikmesriigid muudatuste heakskiitmiseks, neile vastuväidete esitamiseks või riigisiseseks menetlemiseks mingeid samme ei tee. Konventsiooni muudatused avaldatakse ELTs.²²

Kui muudetakse välislepinguid, mille puhul on pädevus on ELile üle läinud (ELi ainupädevuses olevad lepingud), teeb Välisministeerium Riigi Teatajasse Välisministeeriumi teadaande selle kohta, et pädevus on ELile üle läinud ning muudatused avaldatakse ELTs (vt: näide TIRi muudatuste avaldamisest ELTs [siin](#)).

3.2. Liikmesriikide ja EL jagatud pädevuses olevad välislepingud

3.2.1. Mida tähendab jagatud pädevus?

Jagatud pädevus tähendab, et EL toimimise lepinguga sätestatud valdkondades võivad nii EL kui ka liikmesriigid õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta. Seejuures võivad liikmesriigid oma pädevust teostada ainult juhul, kui EL ei ole oma pädevust teostanud või on oma pädevuse teostamisest loobunud (ELTL art 2 lg 2). Samuti on liikmesriikidel lojaalsuskohustus, mis tähendab, et liikmesriigid aitavad kaasa liidu ülesannete täitmisele ja hoiduvad meetmetest, mis võiks ohustada liidu eesmärkide saavutamist (Euroopa Liidu lepingu art 4 lg 3).

Kui EL ei ole oma pädevust teostanud (ei ole antud valdkonnas õigusakte, nt määrusi, vastu võtnud), saavad liikmesriigid selles valdkonnas õiguslikult siduvaid akte vastu võtta, sh välislepinguid sõlmida, kuid kui EL on õigusakte vastu võtnud, siis on pädevus ELil ning liikmesriigid ei saa enam selles valdkonnas välislepinguid sõlmida. Pädevusjaotus tuleneb ELi aluslepingutest ning on võimalik, et välislepingu teatud osad on EL ning teatud osad on liikmesriigi pädevuses. Kui välislepingu või selle osa (nt lisa) valdkonnas on EL vastu võtnud õigusakte, siis on selle valdkonna pädevus ELil, mitte liikmesriigil.

- **Jagatud pädevuse konventsioonid, mille osalisteks on nii EL kui LR**

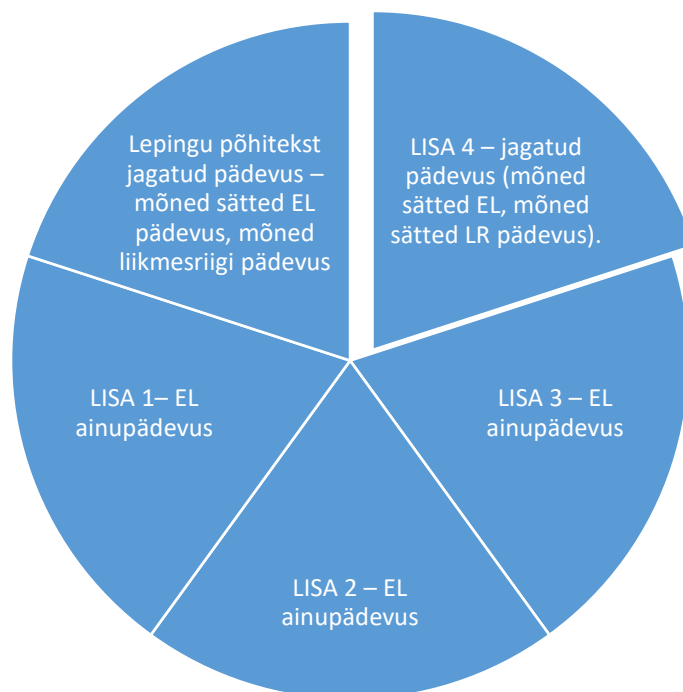
Paljud konventsioonid võimaldavad ka ELil konventsiooniga ühineda. Sellisel juhul on jagatud pädevusega konventsiooni osalised nii LR kui EL. Näiteks on sellist tüüpi leping [ohustatud](#)

²⁰ <https://www.riigiteataja.ee/akt/609279>

²¹ [NÕUKOGU MÄÄRUS \(EMÜ\) nr 2112/78, 25. juuli 1978, millega kiidetakse heaks 14. novembri 1975. aasta Genfi tollikonventsioon TIR-märkmike alusel toimuva rahvusvahelise kaubaveo kohta \(TIR-konventsioon\)](#)

²² Vt nt [L_2016321ET.01003101.xml \(europa.eu\)](#)

[looduslike looma- ja taimeliikidega rahvusvahelise kauplemise konventsioon](#) (CITES). Kui on tegemist jagatud pädevuses oleva konventsiooniga, on teatud konventsiooni osad LR ning teatud osad EL pädevuses, nagu näitlikustatud siin joonisel:



Kui konventsiooni osaliste konverentsil arutatakse küsimusi, millest osad on EL ja osad on liikmesriikide pädevuses, lepitakse enne igat osaliste konverentsi konkreetselt kokku, millistes päevakorras olevates küsimustes (sh lepingumuudatuste osas) on pädevus ja hääletusõigus liikmesriikidel ning millistes küsimustes on see ELil. ELi seisukohad konverentsiks kinnitatakse nõukogu otsusega, millele tehakse ka põhjalik seletuskiri.²³

EL ja liikmesriigid kasutavad oma hääleõigust vaheldumisi olenevalt otsuse reguleerimisalast. Kui konventsiooni teatud osad (kõige sagedamini lisad ja liited) on üle võetud ELi õigusaktidesse, st EL on selles valdkonnas oma pädevust teostanud ning kui konverentsil arutatakse nende konventsiooni osade muutmist, kasutab hääletusõigust EL, mitte liikmesriigid. Kui muudatusi tehakse konventsiooni osades, mille muutmise pädevus on liikmesriikidel, mitte ELil, hääletavad muudatusettepanekute üle liikmesriigid. Kui hääletamisõigust kasutab EL, ei saa organisatsiooni liikmesriik ise hääletamisõigust kasutada. EL ei saa teostada oma hääletamisõigust, kui tema liikmesriigid teevad seda ise, ja vastupidi (vt nt CITES artikkel 21).

²³ Vt Euroopa Komisjoni ettepanek nõukogu seisukoha kohta, mis võetakse Euroopa Liidu nimel ohustatud looduslike looma- ja taimeliikidega rahvusvahelise kauplemise konventsiooni (CITES) osaliste konverentsi 18. istungil: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a10f672d-4ee1-11e9-a8ed-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

Teatud juhtudel liikmesriigid volitavad ELi ennast konverentsil esindama ka küsimustes, mille osas on pädevus liikmesriikidel, mitte ELil ning vastupidisel juhul peab liikmesriigil olema EL volitus EL pädevusse jäävates küsimustes. Näiteks ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni Genfi 1958. a „Ratassõidukile ning sellel kasutatava ja/või sellele paigaldatava varustuse ja osade ühtlustatud tehnonõuete vastuvõtmise ning nende nõuete alusel väljastatud kinnituste vastastikuse tunnustamise kokkuleppe” eeskirjade²⁴ muutmise puhul volitavad liikmesriigid end konverentsil esindama ELi, kes hääletab nii ELi kui liikmesriikide nimel.

Jagatud pädevuses olevate konventsioonide puhul, mille osalised on nii EL kui LR, toimub muudatuste menetlemine ELis üldjuhul selliselt, et EL Nõukogu vastavas töögrupis arutatakse enne osaliste konverentsi lepingumuudatuste ettepanekud läbi, lepitakse kokku seisukohad läbirääkimisteks ning võetakse vastu nõukogu otsus. ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohaselt võtab ELi nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal vastu otsuse, millega kehtestatakse lepingus sätestatud organis (nt CITESi osaliste konverents) liidu nimel võetavad seisukohad, kui sellel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte - s.t akte, millel on õiguslik toime asjaomase organi suhtes kehtiva rahvusvahelise õiguse normide alusel. Näiteks konventsiooni muudatused (sh muudatused konventsiooni lisades, mis on konventsiooni lahutamatuks osaks) on rahvusvahelise õiguse alusel siduvad ning kui EL on konventsiooni osaline, tuleb ELil esitada ka seisukoht muudatuste osas. Kui tegemist on lepingumuudatuste vaikiva menetlusega, arutatakse EL Nõukogu töögrupis läbi ka võimalikud vastuväited. EL esindab liikmesriike lepinguosaliste konverentsil, lähtudes kokkulepitud läbirääkimisjuhustest ning ka hääletab lepingumuudatuste üle, mis on tema pädevuses. Kui lepingumuudatuste läbirääkimistel rahvusvahelises organisatsioonis on ELil pädevus liikmesriike esindada (s.h hääletada liikmesriikide eest) ning liikmesriigid eraldi ei hääleta, vaid nende roll piirdub peamiselt ELi Nõukogus ELi ühiste seisukohtade kokkuleppimisel osalemisega, viitab see sellele, et tegemist on ELi pädevuses oleva küsimusega, mida ei peaks VäSSi alusel menetlema (vt menetlemisest täpsemalt alapunktis 3.2.2)

- **Juhud, mil EL ei ole konventsiooni osaline, aga ELil on pädevus konventsiooni (või selle osa) valdkonnas.**

Paljud konventsioonide osalisteks saavad olla vaid riigid (konventsiooni tekst ei võimalda ELil osaliseks saada). Näiteks Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni (IMO) konventsioonid²⁵ on valdavalt sellist tüüpi lepingud, kus konventsiooniosalisteks on liikmesriigid, aga mitte EL.

IMO konventsioonide puhul on valdavalt tegemist jagatud pädevuses olevate lepingutega. Osad nende konventsioonide valdkonnad on ELi, aga osad LR pädevuses. Isegi kui ELi pädevusjaotusest tulenevalt on konventsioonide valdkonnad ELi pädevuses, saab EL konventsiooniosaliste kohtumisel osaleda vaid vaatejana. Konventsiooniosaliste kohtumisel saavad muudatusettepanekuid esitada vaid konventsiooniosalised, EL seda ise teha ei saa. Vaatejana saab EL sõna võtta ja küsimustele tähelepanu juhtida, kuid sellega ELi roll piirdub.

Kui toimuvad konventsiooniosaliste kohtumised muudatusettepanekute arutamiseks ja hääletamiseks, eelnevad nendele ELi ja LR koordinatsioonikohtumised, kus lepitakse mh pädevusjaotust, ELi õigust ja ELi huve arvestades kokku, milliseid positsioone peaksid LR toetama või millistele vastuväiteid esitama. EL nõukogu vastavas töögrupis arutatakse enne

²⁴ Eeskirjad on integreeritud Euroopa Liidu tüübikinnituse raamistikku ja on kohalduvad normi adressaatidele läbi EL-i otsekohalduva määruse (EL) 2018/858.

²⁵ <https://veeteedeamet.ee/et/ametist-ja-kontaktid/menuupunktid-ohus/rahvusvahelised-merenduskonventsioonid>

osaliste konverentsi lepingumuudatuste ettepanekud läbi, lepitakse kokku seisukohad läbirääkimisteks ning võetakse vastu nõukogu otsus, kus sisaldub ELi volitus liikmesriikidele EL pädevusse jäävas ulatuses ELi esindada kokkulepitud seisukohtade raames. Näiteks Hongkongi konventsiooni tekst on ELi õigusesse määrusega üle võetud.²⁶ Seega EL on oma pädevust teostanud, tal on konventsiooniga reguleeritud valdkondades pädevus. Eesti, nagu ka teised EL liikmesriigid, on Hongkongi konventsiooni ratifitseerinud. EL ei saa konventsiooni ratifitseerida, kuid EL saab volitada liikmesriike **oma pädevuses** olevates küsimustes konverentsil sõna võtma või hääletama.

3.2.2. Jagatud pädevuses olevate lepingute menetlemine

Kui muudetakse EL ja liikmesriikide jagatud pädevuses olevat välislepingut, ei ole alati vajalik muudatuse menetlemine VäSSI alusel. VäSSI alusel ei pea muudatusi menetlema eelkõige juhtudel, kui sisuliselt on tegemist EL pädevuses oleva küsimusega, mis ei kuulu VäSSI reguleerimisalasse. VäSS ei reguleeri EV suhtlemist ELiga (VäSS § 1 lg 2). VäSS § 10 lg 2 sätestab, et valitsusasutused korraldavad EL õigusloomes EV seisukohtade esitamist Euroopa ühenduste ainupädevuses olevate välislepingute kohta. Jagatud pädevuses olevate välislepingute korral kehtib põhimõte, et juhul kui EL on oma pädevust teostanud, muutub see valdkond ELi ainupädevuse valdkonnaks ning liikmesriigid ei saa enam vastavat valdkonda oma materiaalõiguses reguleerida.

Järgnevalt on selgitatud, millised eeldused peavad selleks täidetud olema, et muudatusi VäSSI alusel mitte menetleda. Seda, kas välislepingut tuleks menetleda VäSSI alusel või mitte, otsustatakse lepingu menetlemise eest vastutava ministeeriumi ning VM koostöös. Eelkõige tuleb selle otsuse langetamisel analüüsida:

- 1) Kas välislepingu muudatusettepanek jõustub vaikivalt või on vaja muudatus osalisriikidel sõnaselgelt heaks kiita?
- 2) Kas ELil on lepingumuudatuse valdkonna üle pädevus ning kas EL on oma pädevust teostanud (võtnud lepingumuudatuse valdkonnas vastu EL õigusakte)?
- 3) Kas olemasoleva EL õigusakti muutmise või uue õigusakti vastuvõtmisega võetakse välislepingu muudatused üle EL õigusesse?

Kui muudatusettepanek **nõuab lepingust tulenevalt osalisriikide heakskiitu, siis tuleb muudatusettepanekut alati menetleda VäSSI alusel.**

Kui muudatus jõustub vaikivalt, on võimalik kaaluda, kas VäSSI alusel menetlemisest saab loobuda (kui täidetud on ka järgnevad tingimused).

Oluline tingimus selleks, et VäSSI alusel menetlemisest loobuda, on asjaolu, et ELil on konventsiooni muudatuse valdkonna osas pädevus ning EL on seda teostanud ning ta saab seda ka väljapoole teostada (ta on lepingu osaline). EL võib oma pädevust teostada, võttes vastu erinevaid õigusakte (nt määrusi või direktiive) ning jagatud pädevuses oleva välislepingu menetlemise seisukohast ei ole vahet, milline on õigusakti vorm. EL on oma pädevust teostanud nii direktiivi kui ka määruse vastuvõtmisega.

Kui lepingu organ on vastu võtnud otsuse lepingumuudatuste kohta, algatatakse juhul, kui lepingumuudatus puudutab ELi õigusakte, ELis ka vajalikud muudatused vastavates ELi

²⁶ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus \(EL\) nr 1257/2013, 20. november 2013, laevade ringlussevõtu kohta ning määruse \(EÜ\) nr 1013/2006 ja direktiivi 2009/16/EÜ muutmise kohta](#) EMPs kohaldatav tekst (europa.eu))

õigusaktides. Kui jagatud pädevuses oleva välislepingu muutmise seoses võetakse muudatused üle ELi õigusesse (uue õigusakti vastuvõtmise või olemasoleva õigusakti muutmise teel), on ELi õigusaktid Eesti õiguse suhtes ülimuslikud ning Eesti ei tee samme riigisiseste õigusaktide muutmiseks või vastuvõtmiseks välislepingust tulenevate kohustuste täitmiseks (v.a ELi õigusakti ülevõtmise või rakendamise seotud sammud).

Seega sisuliselt on juhtudel, kui EL on välislepingu reguleeritud valdkonnas oma pädevust teostanud ning välislepingu muutmise seoses tehakse muudatusi ka ELi õiguses, mis on Eesti õiguse suhtes ülimuslik, tegemist ELi pädevuses oleva küsimusega, EL on muudetava lepingu osaline ning VäSSi mõttega ei ole kooskõlas selliseid lepingumuudatusi eraldi VäSSi alusel menetleda. Eestis menetletakse ELi õigusakti, millega välislepingu muudatused EL õigusesse üle võetakse, vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seadusele ning EL asjade menetlemise juhisele.

Seega juhtudel, mil on täidetud järgnevad tingimused, võime üldjuhul eeldada, et lepingumuudatus ei pea VäSSi alusel menetlema ning muudatuste menetlemiseks piisab menetlusest ELi nõukogu vastavas töögrupis (vajaduse korral võttes enne VVs vastu Eesti seisukohad plaanitavate muudatuste kohta) ning pärast otsuse vastuvõtmist rahvusvahelises organisatsioonis toimuvast ELi õigusakti menetlusest:

- 1) Muudatusettepanekud ei nõua välislepingust tulenevalt Eesti kui osalisriigi sõnaselget heakskiitu (tegemist on vaikiva jõustumisega).
- 2) ELil on välislepingu muudatuse valdkonnas pädevus ning EL on oma pädevust teostanud (võtnud lepingumuudatuse valdkonnas vastu EL õigusakte);
- 3) Välislepingu muudatuse seoses tehakse muudatusi ELi õiguses ning võetakse välislepingu muudatused ELi õigusesse üle (arvestades, et ELi õigus on ülimuslik Eesti õiguse suhtes); ning

NB! Kui osad välislepingu muudatused puudutavad küsimusi, mis on liikmesriikide pädevuses ja osad muudatused puudutavad küsimusi, mis on ELi pädevuses (s.t välislepingu muudatused ei ole tervikuna ainult ELi pädevuses), menetletakse kõiki muudatusi VäSSi alusel. Vastasel juhul (kui jätaksime osad muudatused tekstis kajastamata ja osasid kajastaks) kannataks oluliselt õigusselgus. VäSS alusel menetletakse lepingumuudatusi ka siis, kui liikmesriigid on volitanud Euroopa Komisjoni küll liikmesriike lepinguosaliste konverentsil esindama, aga sisuliselt on lepingumuudatusega reguleeritav valdkond liikmesriikide pädevuses.

3.2.3. Kuidas kajastada jagatud pädevuses olevate välislepingute muudatusi Riigi Teatajas?

Isegi kui Eesti kõiki jagatud pädevuses olevate lepingute muudatusi ei menetle, peaksid muudatused siiski kajastuma Riigi Teatajas. Vastasel juhul on Riigi Teatajas vananenud info konventsiooni sisust ning puudub õigusselgus.

Ministeerium peaks oma saatekirjas tooma selgelt välja, millest tulenevalt on võimalik asja avaldada VäSS kohast menetlust läbimata ja tooma selged viited EL õigusaktidele, millega muudatused on EL õigusesse üle võetud.



Näidis saatekiri RT-s
EL asjana muudatus

Riigi Teataja teatele pakume sellist sõnastust, mis kajastaks nii muudatuse originaalteksti kui selle tõlget eesti keelde, teavet muudatuse jõustumise kohta ning viidet EL määrusele või muule õigusaktile, mille kaudu on muudatus saanud Eesti õigussüsteemi osaks.

Riigi Teatajas oleme nüüdseks avaldanud ühe sellise teate [COTIF lepingu lisa muudatuse](#) kohta.

Välisministeeriumi teadaanne

Välislepingu muudatuse jõustumine

[Rahvusvahelise raudteeveo konventsiooni \(COTIF\) lisa C „Ohtlike kaupade rahvusvahelise raudteeveo määrus” \(RID\) muudatused](#), mis võeti vastu ekspertkomisjoni kirjalikus menetluses 1. novembril 2020, jõustuvad 1. jaanuaril 2021. aastal.

Muudatused on võetud üle Euroopa Liidu õigusesse Komisjoni delegeeritud direktiiviga (EL) 2020/1833, 2. oktoober 2020, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/68/EÜ (ohtlike kaupade siseveo kohta) lisasid, et kohandada neid teaduse ja tehnika arenguga (ELT L 408, 4.12.2020, lk 1–2).

Alus: Rahvusvahelise raudteeveo konventsiooni artikkel 35 paragrahv 3 ja OTIF teade.

3.2. Finantsinstrumendid (RAM valdkonna välislepingud)

VM praktikas on palju küsimusi tekitanud see, kas ja kuidas menetleda erinevates RAMi haldusalas olevate finantsvaldkonna välislepingute muudatusi ning kas üldse on tegemist lepingu muudatustega.

3.2.1. Kapitali suurendamise ja vähendamised jm toimingud, mille tegemise pädevus on lepingu alusel loodud organil

Sageli on välislepingu alusel loodud organitel lepingust tulenev pädevus võtta vastu otsuseid lepingu muutmiseks, kuid ka pädevus teha mitmesuguseid muid toiminguid. Näiteks mitmete rahvusvaheliste finantsasutuste asutamislepingud näevad ette nõukogu pädevuse võtta vastu aktsiakapitali suurendamise või vähendamise otsuseid (vt nt [Euroopa Rekonstrueerimis- ja Arengupanga \(EBRD\) asutamislepingu artikkel 5 lg 3](#) ja Rahvusvahelise Rekonstrueerimis- ja Arengupanga (IBRD) põhikirja artikkel V jagu 2). Valdavalt ei too sellised otsused endaga kaasa välislepingute tekstide muutmist ning rahvusvahelised organisatsioonid ise selliseid kapitali muutmise otsuseid välislepingutena ei käsita ega menetle. Kui tegemist ei ole välislepingutega, vaid toimingutega, ei ole vaja organi otsuseid kapitali muutmiseks ka VäSSi alusel menetleda. Samas tuleb tähele panna, et isegi kui aktsiakapitali suurendamise või vähendamise otsuseid ei ole vaja VäSSi alusel menetleda, vajavad nad üldjuhul Riigikogu heakskiitu PS § 65 p 10 alusel (vt täpsemalt allpool IBRD ja EBRD näiteid). Seega tuleb välislepingu muutmist eristada toimingutest, mis tehakse samuti juhatuse või nõukogu otsuse alusel ning mis teatud tingimustel võivad vajada riigi heakskiitu, nt konstitutsiooniõigusest tulenevalt.

- **IBRD põhikirja**

IBRD põhikirja artikli V jao 2 järgi on juhatajate nõukogu pädevuses otsustada kapitali suurendamise ja vähendamise üle. Artikli II jao 2 punkti b kohaselt võib aktsiakapital suureneda, kui pank peab seda soovitavaks vähemalt kolme neljandikuga liikmete kogu-hääleõigusest. Artikli II jao 3 punkti c kohaselt on lubatud aktsiakapitali suurenemise korral igal liikmel võimalus märkida aktsiaid juhatajate nõukogu poolt määratud tingimustel. Esmalt peab IBRD juhatajate nõukogu kiitma heaks kapitali suurendamise ettepanekud ning seejärel peavad IBRD liikmesriigid täitma aktsiate märkimisega seotud kohustused (mh esitama märkimiskirja ning koopiad asjakohastest õigusaktidest) nõukogu resolutsioonis toodud tingimustel.

Eesti on oma osalust IBRDs korduvalt suurendanud. Vt nt: [Eesti Vabariigi osaluse suurendamine Rahvusvahelises Rekonstruktsiooni- ja Arengupangas](#)

Riigikogu otsus:

Eesti Vabariigi osaluse suurendamine Rahvusvahelises Rekonstruktsiooni- ja Arengupangas

Vastu võetud 23.01.2019

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 65 punkti 10 alusel Riigikogu otsustab:

1. Nõustuda Eesti Vabariigi osaluse suurendamisega Rahvusvahelises Rekonstruktsiooni- ja Arengupangas kuni 202 aktsia märkimise teel. Aktsiate märkimiseks tehakse alates 2020. aastast kuni viie aasta jooksul sissemaksed nimetatud panga aktsiakapitali kogusummas 3 370 542 USA dollarit vastavalt Rahvusvahelise Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga resolutsioonides märgitud tingimustele.

2. Volitada Vabariigi Valitsust tegema osaluse suurendamiseks vajalikke toiminguid.

Eiki Nestor
Riigikogu esimees

Selliste aktsiakapitali suurendamiste või vähendamiste näol ei ole tegemist välislepingu muutmisega (neid ei käsitleta muutmisenäo lepingu tekstides ning organisatsioonid ei menetle neid lepingu muutmisenäo) ning seega ei ole vajalik menetlus VāSS alusel. Riigikogu otsust nõustuda või mitte nõustuda aktsiate märkimisega ei saa käsitleda heakskiidu andmise või vastuvāite esitamisenäo VāSS alusel. Riigikogu otsus on aga vajalik, kuna aktsiate märkimisega võetakse EVle rahaline kohustus, mis vajab Riigikogu heakskiitu. Riigikogu otsuse heakskiitmise aluseks on EV põhiseaduse § 65 p 10, mille kohaselt Riigikogu otsustab VV ettepanekul riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise. Riigikogu peab küsimuse lahendama otsusega, kui põhiseadus seda sõnaselgelt ütleb, põhiseaduse kohaselt ei tule seda lahendada seadusega või kui tegemist ei ole seadusega materiaalses mõttes. Otsuse võib Riigikogu vastu võtta PS, RKKTS või muu seadusega ettenähtud juhtudel.²⁷

IBRD juhatajate nõukogus esindab Eestis rahandusminister, kes ka osaleb aktsiakapitali suurendamist või vähendamist käsitleval hāāletusel. Praktikäs on RaM pöördunud Riigikogu

²⁷ PS § 65 p 10 kōmm 6.

poole nõusoleku saamiseks alles siis, kui organi otsus aktsiakapitali suurendamiseks on juba tehtud. Osaluse suurendamine IBRDs seonduv oluliste varaliste kohustuste võtmisega EVle ning selliste kohustuste võtmine EV nimel väljub rahandusministri pädevusest ja vajab Riigikogu heakskiitu. Seega põhimõtteliselt on praktikas võimalik olukord, kus rahandusminister hääletab EV osaluse suurendamise poolt, kuid hiljem Riigikogu ei nõustu EV osaluse suurendamisega IBRDs. Kui Riigikogu ei nõustu pärast otsuse vastuvõtmist juhatajate nõukogus EVle täiendavate varaliste kohustuste võtmisega, ei ole võimalik teha edasisi toiminguid EV osaluse suurendamise kohta ning Eesti ei saa aktsiaid märkida. Seega oleks soovitatav pöörduda RK poole nõusoleku saamiseks juba enne hääletust nõukogus - etapis, mil finantsasutuse nõukogule on tehtud ettepanek osaluse suurendamiseks ning RK saaks anda oma nõusoleku ettepanekule ning volitada VVd või teatud ministreid kõigi vajalike toimingute tegemiseks (vt nt [Eesti Vabariigi osaluse suurendamine Euroopa Investeerimispangas](#))

- **EBRD asutamisleping**

Sarnaselt IBRD põhikirjaga, võimaldab ka EBRD asutamisleping nõukogul aktsiakapitali üle vaadata ning lubatud aktsiakapitali suurendada (vt EBRD asutamislepingu artikkel 5 lg 3). Lubatud aktsiakapitali suurendamise korral võib EBRD liikmesriik märkida aktsiaid panga nõukogu määratud ühtsetel tingimustel.

Eesti on oma osalust EBRDs suurendanud, vt [Eesti Vabariigi osaluse suurendamine Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupangas](#):

Vastu võetud 19.10.2011

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 65 punkti 10 alusel Riigikogu otsustab:

1. Nõustuda Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga juhatajate nõukogu 14. mai 2010. aasta resolutsioonis nr 128 tehtud ettepanekuga suurendada Eesti Vabariigi osalust Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupangas 900 sissenõutava aktsia märkimise teel koguväärtuses 9 000 000 eurot vastavalt resolutsioonis märgitud tingimustele.
2. Volitada rahandusministrit ja justiitsministrit teostama kõiki Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupangas osaluse suurendamiseks vajalikke toiminguid.
3. Käesolev otsus jõustub allakirjutamisel.

Ene Ergma
Riigikogu esimees

Sarnaselt IBRD põhikirjaga, saab ka EBRD asutamislepingu puhul järeldada, et Riigikogu otsus nõustuda juhatajate nõukogu ettepanekuga ei tähenda lepingumuudatuse heakskiitmist, vaid tegemist on toiminguga, mida EBRD artikkel 5 lg 3 ette näeb ning puudub vajadus menetluseks VäSS alusel. Riigikogu heakskiit on vajalik, kuna aktsiate märkimisega võetakse EVle rahaline kohustus, mis vajab PS § 65 p 10 alusel Riigikogu heakskiitu.

- **Euroopa Investeerimispank**

Euroopa Investeerimispank on ELi institutsioon ning Euroopa Investeerimispanka regulatsioonide muudatusi ei menetleta VäSSi alusel, kuna VäSS ei reguleeri EV suhtlemist ELiga (VäSS § 1 lg 2).

Euroopa Investeerimispanka kapitali suurendamise või vähendamise otsustamine toimub aga sarnaselt IBRD ja EBRDga. Panga põhikirja artikli 4 lõike 3 järgi võib panga juhatajate nõukogu ühehäälselt teha otsuse suurendada märgitud kapitali. Artikli 5 lõikes 2 sätestatakse, et märgitud kapitali suurenemise korral määrab juhatajate nõukogu ühehäälselt makstava protsendi suuruse ja maksmise korra. Vt näide: [Eesti Vabariigi osaluse suurendamine Euroopa Investeerimispankas](#).

Vastu võetud 14.11.2012

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 65 punkti 10 alusel Riigikogu otsustab:

1. Nõustuda Euroopa Investeerimispanka juhatajate nõukogu tehtud ettepanekuga ja suurendada Eesti Vabariigi osalust Euroopa Investeerimispankas 7 138 000 euro võrra.
2. Volitada Vabariigi Valitsust teostama Euroopa Investeerimispankas osaluse suurendamiseks vajalikke toiminguid.
3. Käesolev otsus jõustub selle allakirjutamisel.

Ene Ergma
Riigikogu esimees

1.2.2. Finantsinstrumentide põhikirjade muudatused

Kui on tegemist finantsvaldkonna välislepingute muudatustega, siis osad neist vajavad menetlust VäSSi alusel ning osad mitte. Analüüsides, kas muudatus peaks menetlema VäSSi aluse või mitte, tuleb mh kontrollida:

1. Kas organile on antud pädevus lepingu muutmiseks ning kas organil on pädevus konkreetse muudatusettepaneku osas? (Sageli on organil pädevus muuta ainult teatud sätteid, kuid neil puudub pädevus nt organi enese koosseisu või ülesandeid puudutavate sätete muutmiseks).
2. Kas lepinguosalistel on võimalik muudatusettepanek heaks kiita või vastuväide esitada?

Näiteid lepingumuudatustest, mis nõuavad heakskiitu ja menetlust VäSSi alusel

- **IBRD**

IBRD põhikirja muutmine nõuab liikmesriikide heakskiitu (vt IBRD põhikirja artikkel VIII) ning Eestis eeldab see lepingu muudatuse menetlust VäSSi alusel. Näiteks, kui nõukogu otsusega soovitakse muuta IBRD põhikirja sätet, mis reguleerib liikmete õigust aktsiaid märkida (IBRD põhikirja II artikli 3. jagu, punkt c), oleks muudatuse tegemiseks vajalik kõigi liikmete heakskiit ning Eesti peaks sellisel juhul muudatusettepanekut VäSSi kohaselt menetlema. Artikli VIII punkti a kohaselt vajab muudatusettepanek esmalt nõukogu heakskiitu. Kui nõukogu on muudatusettepaneku heaks kiitnud, küsitakse ringkirja või telegrammi kaudu oma kõikidelt liikmetelt, kas nad on nõus muudatusettepanekuga. Kui vähemalt kolm viiendikku liikmetest, kellele kuulub vähemalt kaheksakümmend viis protsenti liikmete koguhääleõigusest, on nõustunud muudatusettepanekutega, kinnitab pank seda asjaolu kõikidele liikmetele adresseeritud ametliku teatega. Kõikide liikmete heakskiit on vajalik artikkel VIII

punktis b toodud juhtudel (sätted, mis muudavad õigust pangast vahendeid välja võtta (VI artikli 1. jagu); muudavad liikmete õigust aktsiaid märkida lubatud aktsiakapitali suurenemise korral (II artikli 3. jagu, punkt c) või muudavad II artikli 6. jaos sätestatud piiranguid vastutusele).

Eesti astus IBRD liikmeks EV Ülemnõukogu 1992. aasta [otsuse](#) alusel. Otsus on avaldatud RTs, aga IBRD põhikirja ega selle muudatusi ei ole RTs avaldatud.

- **EBRD**

EBRD asutamislepingu muutmise protseduur on sarnane IBRD muutmise protseduuriga. Vastavalt lepingu artikkel 56 lõikele 1 peab lepingu muutmise ettepaneku heaks kiitma panga nõukogu. Kui 3/4 liikmetest, sh vähemalt kaks asutamislepingu lisas A loetletud Kesk- ja Ida-Euroopa riiki), kellele kuulub vähemalt neli viiendikku liikmete häälest, on muudatusettepanekutega nõus, kinnitab pank muudatuse. Teatud juhtudel on lepingu muutmiseks vaja kõigi liikmete nõusolekut (ettepanekud, millega soovitakse millega soovitakse muuta pangast väljaastumise õigust; artikli 5 lõikes 3 sätestatud aktsiate ostmise õigust; artikli 5 lõikes 7 sätestatud vastutuse piiranguid või artiklites 1 ja 2 määratletud panga eesmärki ja ülesandeid). Muudatusettepanekud nõuavad riikidelt eksplitsiitset heakskiitu ning Eestis tuleb muudatusettepanekut menetleda VÄSS alusel. Kui muudatusettepaneku vastuvõtmise nõuded on täidetud, kinnitab pank selle liikmetele saadetud ametliku teatega. Vastavalt EBRD põhikirja artikli 56 lõikele 3 jõustuvad muudatused jõustuvad liikmete suhtes kolm kuud pärast lõigetes 1 ja 2 sätestatud ametliku teate kuupäeva, välja arvatud siis, kui panga nõukogu ei näe ette muud tähtaega.

Näide asutamislepingu muudatuste heakskiitmisest Eestis:

EBRD asutamislepingu artiklites 1 ja 18 tehtud muudatuste heakskiitmiseks viis Eesti läbi menetluse VÄSSi alusel ning muudatused, mis on vastu võetud panga nõukogu 2004. aasta 30. jaanuari otsusega nr 90, ratifitseeriti [seadusega](#) ja muudatuse [tõlge eesti keelde ning muudatuse originaaltekst avaldati RTs](#).

Näiteid lepingumuudatustest, mis üldjuhul ei nõua heakskiitu ega menetlust VÄSSi alusel

Teatud finantsinstrumentide puhul on juhatajate nõukogule või mõnele muule lepingu alusel loodud organile antud pädevus lepingu muutmiseks ning lepingust tulenevalt ei ole vajalik riigi heakskiit (ning riigil ei ole ka võimalik vastuväidet teha). Selliste lepingumuudatuste puhul ei ole ka vajalik muudatuse menetlemine VÄSSi alusel, kuid muudatused tuleb koos jõustumisteedaandega korrektselt RTs avaldada (originaaltekst ja eestikeelne tõlge).

- [Rahvusvahelise Rahanduskorporatsiooni põhikiri](#)

Rahvusvahelise Rahanduskorporatsiooni põhikirja muutmise erineb IBRD ja EBRD põhikirja muutmise, kuna selle puhul on põhikirja muutmise pädevus juhatajate nõukogul ning ei ole vajalik riigi heakskiit ega ka muudatuse menetlemine VÄSSi alusel.

Kooskõlas Rahvusvahelise Rahanduskorporatsiooni põhikirja § 2 punktiga (viii) on juhatajate nõukogul mh pädevus teha põhikirjas muudatusi. Põhikirja muudatuste tegemist käsitleb artikkel VII, mille alapunkti (a) kohaselt võib põhikirja teha parandusi juhatajate kolme viiendiku häälteenamusega, kes esindavad 85 protsenti kogu hääleõiguse hulgast. Artikli VII alapunkti (b) kohaselt on teatud juhtudel vajalik kõigi juhatajate poolthäääl.

Kui parandus on nõuetekohaselt vastu võetud, kinnitab korporatsioon selle vormikohase teatamisega kõigile liikmetele. Parandused jõustuvad kõikidele liikmetele kolme kuu möödumisel vormikohasest teatamisest, kui juhatajate nõukogu ei määra lühemat aega (põhikirja artikli VII alapunkt c).

Kui kavandamisel on Rahvusvahelise Rahanduskorporatsiooni põhikirja muudatused, oleks soovitatav enne organis otsuse langetamist Eesti seisukohad VVs heaks kiita, v.a kui muudatused on väga tehnilised, kui VV on juba andnud esindajale konkreetse volituse või kui muudatuse valdkond on selgelt esindaja pädevuses (Vt täiendavalt käesoleva analüüsi alapunkt 2.6. Lepingu muutmine lepingu alusel loodud organi otsusega). Põhikirja muudatused tuleks koos jõustumisteedaandega avaldada RTs (originaaltekst ja eestikeelne tõlge).

- [Eesti, Islandi, Leedu, Läti, Norra, Rootsi, Soome ja Taani vaheline Põhjamaade Investeerimispanka käsitlev leping](#) (NIB)

NIB artiklist 2 tuleneb, et pank lähtub oma tegevuses lepingule lisatud põhikirjast, mida võib muuta juhatajate nõukogu otsusega direktorite nõukogu ettepaneku või esildise alusel, välja arvatud sätteid, mis käsitlevad juhatajate nõukogu koosseisu või volitusi. Sätte kohaselt on osalisriikide parlamentidel võimalus esitada oma arvamus selliste muudatusettepanekute kohta, mis on panga eesmärgi, tegevuse ja juhtimise seisukohast põhimõttelise tähtsusega.

Seega NIB artikkel 2 võimaldab NIB põhikirja teatud sätteid muuta juhatajate nõukogu otsusega, aga juhatajate nõukogu ei saa otsustada põhikirja muudatuste üle, mis puudutavad juhatajate nõukogu enda koosseisu või volitusi. Lisaks tuleks põhimõttelise tähtsusega küsimustes küsida ka parlamentide arvamust.

Iga muudatusettepaneku osas tuleb analüüsida, kas nõukogul on pädevus vastavaid muudatusi vastu võtta või mitte. Kui muudatusettepanekud puudutavad panga eesmärgi, tegevuse ja juhtimise seisukohast põhimõttelise tähtsusega küsimusi, tähendaks see Eestis suure tõenäosusega, et esinevad ratifitseerimise alused ning seega peaks muudatusettepanekud ratifitseerima Riigikogu.

2019 mais esitati NIBi põhikirja muudatusettepanekud NIB juhatajate nõukogule, mis koosneb liikmesriikide rahandusministritest. Muudatusettepanekud puudutasid mh NIB põhikirja § 14 muutmist. NIB juhatajate nõukogu toetas muudatusettepanekuid. RAM esialgu hindas, et NIBi asutamislepingu artiklist 2 tulenev erimenetlus tähendab, et põhikirja muudatusi ei peaks menetlema selle sõlmimisega samas korras ning piisab, kui rahandusminister juhatajate nõukogu liikmena hääletab muudatuste poolt ning hilisemalt suunatakse muudatused edasi Riigikogule arvamuse avaldamiseks.

Arvestades, et muudatusettepanekud puudutasid ka NIB põhikirja § 14 muutmist, mis käsitleb juhatajate nõukogu koosseisu ja volitusi, ei ole siiski võimalik NIB põhikirja muuta NIB artiklis 2 toodud erimenetlusega, kuna juhatajate nõukogul puudub vastav pädevus.

Arutelude tulemusena leidsid RaM ja VM koostöös hoiulevõtja (Norra) ja teiste osalisriikidega, et NIB põhikirja § 14 muutmiseks on vaja sõlmida muutmisleping. Osalisriigid jõudsid konsensusele, et juhatajate nõukogul oli pädevus põhikirja teatud sätete muutmiseks, aga puudus pädevus NIB põhikirja § 14 muutmiseks. Selguse huvides koondati kõik muudatusettepanekud ühte lepingusse ning neid muudatusi menetletakse osalisriikides ühe pakettina oma riigisiseste regulatsioonide kohaselt. Eestis tähendab see menetlust üldreegli kohaselt VäSS § 25 lg 1 alusel. Leping põhikirja muutmiseks tuleb ratifitseerida Riigikogus,

kuna NIB on ratifitseeritud Riigikogus ning ei esine aluseid lihtsustatud menetluseks ning ei kohaldu ka alus lepingu muutmiseks organi otsuse alusel.

Seega, isegi kui esmapilgul tundub, et põhikirja muutmise pädevus on organil ning lepingumuudatus ei nõua osalisriikide heakskiitu, tuleb alati kontrollida, kas organil on pädevus iga konkreetse muudatusettepaneku osas. Kui sellist pädevust ei ole, ei saa organ muudatusettepanekut heaks kiita ning tuleb kasutada teisi võimalusi lepingu muutmiseks ja riigisiseseks menetlemiseks.