Eesti parlamendi pädevus ja tegevus välissuhtlemise korraldamisel iseseisvumisest kuni põhiseadusliku korra taastamiseni

Mart Nutt, Riigikogu liige, Isamaa ja Res Publica Liit

Eesti parlamendi välissuhtlemispädevuse iseloomustamisel tuleb lähtuda õigusaktidest ja analüüsida nende rakendamist, praktilist asjaajamist ning riigi esindamist välissuhtlemises.

Välissuhtlemises võib parlamendi (1920–1940 ja aastast 1992 Riigikogu) kui Eesti riigi seadusandliku kogu pädevuse jagada kaheks. Kõigepealt parlamendi juriidiline pädevus, mis on määratud Eesti põhiseaduse ja seadustega ning välissuhtlemist reguleerivate rahvusvahelise õiguse aktidega (konventsioonid, riikidevahelised lepingud, rahvusvahelise organisatsiooni tööpõhimõtted). Teiseks poliitiline pädevus, mis on kujunenud välja riigivõimu institutsioonide omavahelises tööjaotuses.
Poliitiline pädevus on osa riigi välissuhtlemisest ja õiguslikust raamistikust ning olenevalt poliitilisest ülesehitusest riigiti erineb, kuid lähtub rahvusvahelises suhtlemises väljakujunenud praktikast ja tavadest. Juriidilise ja poliitilise pädevuse suhe ei ole alati selgepiiriline, seetõttu tekivad aeg-ajalt vaidlused eri institutsioonide pädevuse üle erineva õiguskorra ja ajaloolise taustaga riikides.
Käesolevas kirjutises antakse ülevaade Eesti välissuhtlemist korraldavatest õigusaktidest alates Eesti Vabariigi loomisest 1918. aastal kuni praegu kehtivateni ning iseloomustatakse ja analüüsitakse Riigikogu pädevust välissuhtlemises eri tasandeist lähtudes:
1) käsitletakse Riigikogu ülesandeid ja võimalusi Eestis kehtivate õigusaktide kohaselt, tuues selle taustal välja ka teiste välissuhtlemises osalevate institutsioonide juriidilist pädevust puudutavad küsimused;
2) analüüsitakse praktilise välissuhtlemise korralduse taustal poliitilise pädevuse jaotumist Riigikogu ja teiste institutsioonide, esmajoones presidendi, valitsuse ja välisministeeriumi vahel, samuti poliitilise pädevuse muutumist välissuhtlemise ning Eesti riigi õiguslikust ja poliitilisest arengust tingituna.

Allikmaterjaliks õigusaktid

Allikmaterjalina on kasutatud Eestis kehtivaid õigusakte (1920., 1934., 1938. ja 1992. aasta põhiseadus, välissuhtlemise ja välisteenistuse seadused, Riigikogu kodu- ja töökorra seadus) ning teemaga haakuvat kirjandust.
Enne Teist maailmasõda on Eestis kehtinud kolm põhiseaduslikku akti (eelkonstitutsiooni), millega korraldati riigi tegevust enne 1920. aasta põhiseaduse vastuvõtmist, ja kolm põhiseadust. Lisaks toimus aastail 1932–1933 põhiseaduste vastuvõtmiseks kaks rahvahääletust, mis aga läbi kukkusid. NSV Liidu okupatsiooni aegne administratsioon kasutas kahte nn Eesti NSV konstitutsiooni, mis olid NSV Liidu konstitutsiooni kohalikud mugandused ja kopeerisid sisult teiste NSV Liidu liiduvabariikide konstitutsioone. Iseseisvuse taastamise perioodil 1988–1991 võeti vastu Eesti NSV konstitutsiooni muudatused ja mitu õigusakti, millel oli põhiseadusliku akti tähendus. Käesolevas kirjutises on kasutatud järgmisi põhiseaduslikke õigusakte:
1) "Maanõukogu otsus kõrgemast võimust", vastu võetud Eestimaa Kubermangu Ajutise Maanõukogu poolt 15/28. novembril 1917;
2) "Manifest kõigile Eestimaa rahvastele", Päästekomitee poolt välja kuulutatud 24. veebruaril 1918;
3) "Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord", vastu võetud Asutava Kogu poolt 4. juunil 1919;
4) Eesti Vabariigi põhiseadus, Asutava Kogu poolt vastu võetud 15. juunil 1920;

5) Eesti Vabariigi uus põhiseadus: vabadussõjalaste algatusel 14., 15., ja 16. oktoobril 1933. a rahvahääletusel vastu võetud, jõustus 24. jaanuaril 1934;
6) Eesti Vabariigi põhiseadus, vastu võetud 28. juulil 1937 Rahvuskogus, hakkas kehtima 1. jaanuaril 1938;
7) Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi konstitutsioon, vastu võetud Eesti NSV Ülemnõukogu üheksanda koosseisu erakorralisel, üheksandal istungjärgul 13. aprillil 1978. Olulised muudatused: Eesti NSV seadus muudatuste ja täienduste tegemise kohta Eesti NSV konstitutsioonis (põhiseaduses) (1988) ja Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Ülemnõukogu deklaratsioon Eesti NSV suveräänsusest (1988);
8) Eesti NSV Ülemnõukogu otsus Eesti riiklikust staatusest (1990);
9) Eesti NSV seadus Eesti sümboolikast (1990);
10) Eesti Vabariigi seadus Eesti valitsemise ajutise korra alustest (1990);
11) Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus Eesti riiklikust iseseisvusest (1991).

Esimesed põhiseaduslikud aktid

Ainus sõjaeelne välispoliitikat puudutav seadus on välisteenistuse seadus (Riigi Teataja 1936, 24, 160), mis anti riigivanema dekreediga 13. märtsil 1936. Riigikogu välispoliitilist tegevust ja pädevust nimetatud seadus ei käsitle.
Eestimaa Kubermangu Ajutise Maanõukogu otsusega veel Eesti riiki ei tekkinud (iseseisvust välja ei kuulutatud), Eesti jäi vormiliselt Venemaa kubermanguks. Sisuliselt otsustas aga Maanõukogu (hilisem Eesti Maapäev) võtta kõrgema võimu Eestis enda kätte. Seega võib seda otsust pidada eelkonstitutsiooniks.
Eesti riigi sünnitunnistus “Manifest kõigile Eestimaa rahvastele” ei puudutanud seadusandliku kogu pädevuse küsimusi, kuid õiguslikus mõttes oli see teine eelkonstitutsioon.
Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord 1919. aastast ei olnud samuti põhiseadus klassikalises mõttes, kuid kindlasti põhiseaduslik akt, mille järgi korraldati Eesti riigi valitsemist kuni põhiseaduse vastuvõtmiseni 1920. aasta 15. juunil (kolmas eelkonstitutsioon) (EVPk 2002, 17–19).
Riigikogu välissuhtlemise pädevuse seisukohalt tuleb pidada oluliseks kaht põhiseaduse muutmise eelnõu (1932 märtsis Riigikogus heaks kiidetud ja 13.–15. augustil rahvahääletusel tagasi lükatud eelnõu ning Riigikogus koostatud ja 10.–12. juunil 1933 rahvahääletusel tagasi lükatud eelnõu) ning Jüri Raidla töögrupi Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu (Taasvabanenud Eesti ... 1997).
Eesti NSV konstitutsiooni saab vaadelda legitiimse ajutise põhiseadusliku aktina 1990. aasta 30. märtsi Ülemnõukogu otsusest Eesti riiklikust staatusest ja 1990. aasta 8. mai seadusest Eesti sümboolikast tulenevalt alates 20. augustist 1991, kui Eesti iseseisvus taastati õigusliku samasuse alusel 1940. aastal annekteeritud riigiga kuni 1992. aasta põhiseaduse vastuvõtmiseni.
Eesti NSV Ülemnõukogu 1990. aasta 30. märtsi otsus oli oma vormist hoolimata põhiseaduslik akt, sest sellega otsustati muuta põhiseaduslikku korda. Eesti NSV seadus Eesti sümboolikast oli samuti põhiseaduslik akt, sest sellega otsustati rakendada Eesti Vabariigi 1938. aasta põhiseaduse paragrahvid 1, 2, 4, 5 ja 6. Põhiseadusliku akti iseloom oli ka Eesti Vabariigi Ülemnõukogu poolt vastu võetud seadusel ja otsusel Eesti valitsemise ajutise korra alustest.
Ka Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1991. aasta 20. augusti otsus Eesti riiklikust iseseisvusest oli põhiseaduslik akt, sest sellega otsustati kinnitada Eesti Vabariigi riiklikku iseseisvust ja moodustada Põhiseaduslik Assamblee Eesti Vabariigi põhiseaduse väljatöötamiseks (Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamine *restitutio ad integrum*).

Välissuhtlemine täidesaatva võimu pädevusse

Eesti Vabariigi esimesel aastal koondus võim täidesaatvatele institutsioonidele ja ka kogu välissuhtlemine delegeeriti täidesaatva võimu pädevusse. Juba enne Eesti iseseisvuse väljakuulutamist 1917. aasta detsembris moodustas Maanõukogu välisdelegatsiooni pädevusega leida Eesti riiklusele tunnustust ning 24. veebruaril 1918, samal päeval kui iseseisvus välja kuulutati, nimetati ametisse ka Eesti esimene välisminister Jaan Poska (Medijainen 1997). 12. novembril 1918 kinnitas Maanõukogu ametisse Ajutise Valitsuse teise koosseisu ja Riias sõlmitud lepingu alusel andis Saksamaa volinik August Winnig kogu Eesti valitsusvõimu alates 21. novembrist Ajutise Valitsuse kätte. Siiski ei tähendanud nimetatud samm Ajutise Valitsuse kaudu Eesti iseseisvuse tunnustamist Saksamaa poolt. 27. novembril kinnitas Maanõukogu ametisse Ajutise Valitsuse kolmanda koosseisu ja delegeeris oma seadusliku võimu sellele valitsusele. Sellega sai Ajutine Valitsus ainuõiguse sõlmida välislepinguid (Pajur 2005a, 47).
5.–7. aprillil 1919 valiti Asutav Kogu, kes võttis 4. juunil vastu Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra, mis pidi kehtima kuni alalise põhiseaduse jõustumiseni. Valitsemiskorraga tehti ajutises põhiseaduses ootamatu pööre, loobudes juba juurdunud parlamentarismi printsiipidest ja lähenedes Šveitsi süsteemile. Kui seni oli lähtutud võimude tasakaalu põhimõttest, siis nüüd suurendati järsult parlamendi rolli. Valitsus muudeti parlamendile otseselt alluvaks ametkonnaks. Tagantjärele võib ajutise põhiseaduse ideid pidada kõrvalekaldeks Eesti riikluse arenguloos. Tegelikkuses ajutine põhiseadus toimima ei hakanud ning Eesti jäi endiselt parlamentaarseks riigiks (samas, 50).
Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord 1919. aastast sätestab paragrahvis 9, et rahva nimel ja valikul teostab kõrgemat võimu Asutav Kogu ning Asutava Kogu esimees on Eesti Vabariigi seaduslik esindaja. Paragrahvi 11e järgi Asutav Kogu arutab läbi ja kinnitab võõraste riikidega tehtavad lepingud ja liidud, volitab sõda kuulutama ja rahu tegema. Valitsus võib tegutseda paragrahvi 15 järgi seaduste ja määruste alusel ning Asutava Kogu juhtnööride ja ülesannete järgi. Eraldi välissuhtlemisalast pädevust valitsusele ei antud. Seega oli Asutaval Kogul valitsemise ajutise korra kohaselt täielik pädevus välissuhtlemise korraldamisel ning valitsus võis tegutseda üksnes Asutava Kogu volitusel.
Asutav Kogu kiitis põhiseaduse heaks 15. juunil 1920. Enamik parteisid eelistas parlamentarismile ja presidentalismile jätkuvalt ajutises põhiseaduses omaks võetud Šveitsi süsteemi, seetõttu kaldus kaalukeel esindusdemokraatialt osalusdemokraatia poole ning valimisõigusele lisaks kirjutati põhiseadusesse ka rahvaalgatuse ja rahvahääletuse õigus. Võimude tasakaalu püüti saavutada presidendi institutsiooni sisseviimisega, kuid pahempoolsete jõudude initsiatiivil jäädi rahvavalitsuse idee juurde – eeldati rahva vahetut kontrolli parlamendi üle ning rahvaalgatuse ja rahvahääletuse laialdast rakendamist (samas, 51).

Kriitikute keskne väide

Eesti Vabariigi põhiseadus 1920. aastast jätkas valitsemise ajutises korras sätestatud äärmuslikult parlamentaarset riigikorraldust. Kuigi põhiseadus sätestas ulatuslikud otsese rahvavõimu vahendid nagu rahvahääletuse ja rahvaalgatuse, keelas paragrahv 34 ometi välislepingute panemise rahvahääletusele. 1920. aasta põhiseaduses ei ole täpsustatud Riigikogu pädevust välissuhtlemises. Paragrahv 52 sõnastab, et Riigikogu annab välja seadusi, määrab riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve, otsustab laenude tegemise ja muid asju põhiseaduse alusel. See säte annab Riigikogule põhimõtteliselt ka välissuhtlemise mandaadi. Paragrahv 60 annab valitsuse pädevusse välispoliitika juhtimise, selle paragrahvi 3. punkti järgi kuulub välislepingute sõlmimine valitsuse, kuid nende kinnitamine Riigikogu pädevusse. Põhiseadus ei näe ette võimalust, et mõned välislepingud võiksid jõustuda ka ilma Riigikogu kinnituseta. 4. punkti järgi kuulutab valitsus sõja ja teeb rahu Riigikogu vastava otsuse põhjal.

Majanduspoliitiline ja põhiseaduslik kriis 1920. aastate lõpus ja 1930. aastate alguses tõi kaasa pettumise parlamentaarses riigikorras ning selle taustal hakati otsima lahendust võimu kontsentreerimises laia võimuga riigipea kätte. Riigikogu kui seadusandliku kogu pädevust ja koosseisu sooviti piirata täidesaatvate institutsioonide huvides, andes täidesaatva võimu juhile – riigivanemale (presidendile) – ka osalise seadusandliku võimu. Siiski tuleb tõdeda, et kui ülemaailmne majanduskriis saabus Eestisse väljastpoolt ja vältimatuna ning sisepoliitilise kriisi tekkimine oli järsult halvenenud elukvaliteedi tõttu samuti paratamatu, siis põhiseaduslik kriis oli vähemasti osalt pseudokriis. Selle kutsusid esile need poliitilised jõud, kes pidasid parlamentaarset demokraatiat ja selle alust – 1920. aasta põhiseadust – Eestile sobimatuks (Pajur 2005b, 86–87).
Põhiseaduse kriitikute keskne väide oli, et 1920. aasta põhiseaduse teostamisel ilmnes, et juriidiliselt valitses küll piiramata demokraatia, kuid tegelikult võimutses parlamendi taga seisvate erakondade keskkomiteede piiramatu oligarhia (väheste valitsus). Suurimaks põhiseaduse puuduseks loeti riigipea ametikoha puudumist, mille tõttu Riigikogu surub valitsusele peale oma tahet ja valitsusel ei ole mingit tegevusvabadust. Seda peeti aga pikaajaliste valitsuskriiside põhjuseks ning lahendusena nõuti põhiseaduse muutmist ja Riigikogu õiguste kärpimist riigipea ja valitsuse rolli suurendamiseks (Laaman 1937).

Otsides võimude tasakaalu

Esimest korda pakkus välja idee muuta põhiseadust 1924. aastal Konstantin Päts. See idee oli ilmselt ajendatud enamlaste mässukatsest ja mõte oli sätestada põhiseaduses Riigikogu poolt valitava presidendi institutsioon (EVPk 2002, 20). Samal ajal on Pätsi kahtlustatud ka kavatsuses asuda ise tugeva võimuga presidendi ametisse. Päts ei olnud rahul oma piiratud volitustega valitsuse tegevuse korraldamisel. Konkreetselt tekkis vastasseis välisminister Karl-Robert Pustaga, kelle kurss oli 1924. aasta 1. detsembri mässu järel võrdlemisi Nõukogude-vastane, mis omakorda segas Pätsi ärihuve ja sidemeid NSV Liidu suunal. 11. märtsil 1925 kirjutas NSV Liidu saadik Tallinnas Petrovski, toetudes vestlusele Konstantin Pätsiga, järgmist: “Selles vestluses ütles Päts, et kavatseb Pusta-sugustest vabanemiseks alustada võitlust põhiseaduse muutmiseks.” (Ilmjärv 2004, 45.)
Alates 1926. aastast ringles erakondade initsiatiivil Riigikogus ja valitsuses mitu, eeskätt Põllumeestekogude algatusel tekkinud põhiseaduse muutmise eelnõu, milles otsiti võimude tasakaalu ja sooviti luua riigipea ametikoht. 29. septembril 1926 esitasid Põllumeestekogud Riigikogule põhiseaduse muutmise eelnõu, mis nägi ette Riigikogu koosseisu vähendamise 75 saadikule, valijate vanuse tsensuse tõstmise 23 aastale ja presidendi institutsiooni sisseseadmist. Seda eelnõu Riigikogus arutlusele ei võetud. 1929. aasta sügisel esitasid Põllumeestekogud eelnõu uuesti, ilma et seda oleks arutelule võetud. 8. jaanuaril 1930 esitas Rahvaerakonna Riigikogu rühm samuti põhiseaduse muutmise kava, mis jõudis küll arutelule, kuid mida ei toetatud (Tomingas 1992, 310–317). Õigusteadlased jõudsid sel ajal Jüri Uluotsa ettekande alusel otsusele, et põhiseaduse muutmiseks puudub vajadus, sest kehtiv põhiseadus annab nii valitsusele kui ka riigivanemale oma võimu teostamiseks piisavalt võimalusi (EVPk 2002, 20).
1931. aastal asus Riigikogu liikmete Jaan Sootsi ja Hugo Kukke eestvedamisel tööle eraviisiline komisjon, kes töötas välja põhiseaduse muutmise eelnõu. IV Riigikogu kiitis selle 1932. aasta märtsis heaks. 13.–15. augustil pandi eelnõu rahvahääletusele, kuid seal lükati see napi häälteenamusega tagasi (poolt 333 979, vastu 345 215 häält). Vastuagitatsiooni tegid sotsialistid ja vabadussõjalased (viimaste arvates oli eelnõu liiga vähe radikaalne) (Tomingas 1992, 327). Esitatud muudatused olid Eesti riigiõigusliku arengu seisukohalt olulised.
Põhiseaduse kohaselt pidi Riigikogu koosnema 80 liikmest, kusjuures valimissüsteem oli proportsionaalne (§ 36). Riigikogu volituste aega pikendati neljale aastale. Presidendil oli paragrahvi 60 punkti 12 alusel piiratud dekreediõigus, eelnõu paragrahvi 53 järgi õigus jätta seadus välja kuulutamata, kuid kohustus see välja kuulutada, kui Riigikogu selle

absoluutse enamusega uuesti vastu võtab, samuti õigus välja kuulutada ennetähtaegsed parlamendivalimised (§ 63). Riigi sise- ja välispoliitika juhtimine jäi põhiseaduse paragrahvi 60 järgi presidendi pädevusse, samuti Eesti esindajate nimetamine välisriikidesse ja välisriikide esindajate vastuvõtmine. Sama paragrahvi 5. punkt andis presidendi pädevusse välislepingute sõlmimise, kuid nägi ette nende kinnitamise Riigikogus. 6. punkt andis ka sõja kuulutamise ja rahu tegemise presidendi pädevusse, kuid piiras seda Riigikogu pädevusega anda vastavasisuline otsus. Valitsus oli põhiseaduse paragrahvi 62 järgi vastutav presidendi ees ning tal puudus välissuhtlemises iseseisev pädevus. Seega anti põhiseaduses valitsuse välissuhtlemispädevus presidendile, kuid Riigikogu pädevust välissuhtlemise alal ei muudetud.

Vabadussõjalaste põhiseadus

14. veebruaril 1933. aastal otsustas V Riigikogu panna rahvahääletusele teise Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise eelnõu, mille oli koostanud Riigikogu ja milles oli tehtud mõningaid parandusi parlamendi osatähtsuse suurendamiseks riigipea õiguste piiramise arvel. Rahvahääletus toimus 10.–12. juunil 1933, eelnõu jäi samuti vastu võtmata, saades ainult 161 595 poolt- ning 333 107 vastuhäält (67%) (Pajur 2005b, 88). Selle eelnõu paragrahvi 36 järgi jäi Riigikogusse 100 liiget, nagu oli ka 1920. aasta põhiseaduses ette nähtud. Säilima pidi ka proportsionaalne valimissüsteem klausliga, et rahval peab olema õigus valida isikuid. Paragrahvi 53 järgi oleks jäänud presidendile kohustus välja kuulutada Riigikogus teist korda seadusliku koosseisu enamusega vastu võetud seadus. Paragrahv 60 sätestanuks sarnaselt varasema eelnõuga presidendi pädevuse välispoliitika juhina, 4. punkt andnuks talle ka välislepingute sõlmimise õiguse, jättes kinnitamise siiski Riigikogule. Paraku pakkus paragrahvi 60 punkt 10 presidendile õiguse anda seaduse jõuga dekreete, kuigi Riigikogul oleks olnud õigus dekreet tagasi lükata. Eelnõus olid loetletud piirangud, milliseid seadusi president ei võinud dekreediga kehtestada. Selles loetelus ei ole välislepinguid, millest võib järeldada, et presidendile taheti anda õigus dekreediga ka välislepinguid kinnitada.
1932. aasta lõpus, veel enne Riigikogu koostatud põhiseaduse muutmise eelnõu ettevalmistamist esitasid kodanikud Aleksander Seiman, Leopold Tõnson, Theodor Rõuk ja Artur Sirk Riigikogule rahvaalgatuse korras Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise eelnõu (nn vabadussõjalaste eelnõu). Vabadussõjalaste Liit taotles loobumist parlamentaarsest riigikorrast, mis põhines erakondlikul süsteemil, ja soovis seda asendada süsteemiga, mida iseloomustaks tugevat võimu omav riigipea, kellele kuuluks ainuvõim täidesaatvas võimumehhanismis (Nutt 2006, 134). Vabadussõjalaste loosung oli "demokraatia ilma parteideta" (Kasekamp 1999, 66), avalikes esinemistes nad eitasid, et nad on parlamentarismi vastu ning pooldavad üheparteisüsteemi ja diktatuuri (Tomingas 1992, 324).
Vahetult enne rahvahääletust asusid eelnõu toetama Põllumeestekogud ja see sai otsuse läbiminekul kaalukeeleks. 14., 15. ja 16. oktoobril 1933 toimunud rahvahääletusel võeti see põhiseaduse muudatus vastu 73-protsendilise toetusega 56 protsendi hääleõiguslikest, poolt oli 416 878 ja vastu 156 894 häält. Vormiliselt on vabadussõjalaste põhiseadus 1920. aasta põhiseaduse parandatud versioon (89 paragrahvist muudeti 30), sisult aga põhimõtteliselt teistsugune põhiseadus (Pajur 2005b, 89).

Sõjaväeline riigipööre

Eesti Vabariigi uus põhiseadus jõustus 24. jaanuaril 1934. Vabadussõjalaste tee võimu juurde lõikas aga läbi riigivanem Konstantin Pätsi korraldatud sõjaväeline riigipööre 12. märtsil 1934, mille tulemusena Vabadussõjalaste Liit keelustati ja selle aktivistid arreteeriti. Päts ja tema toetajad põhjendasid riigipööret vajadusega ära hoida vabadussõjalaste võimuhaaramine ja diktatuuri kehtestamine, mida oli pikemat aega ette

valmistatud (Tomingas 1992, 375–403). Samas jättis Päts kehtima 1934. aasta põhiseaduse koos endale sellest põhiseadusest tulenevate volitustega (Nutt 2006).
Vastavalt 1934. aasta põhiseadusele kujunes Eestis parlamentaarsest riigist presidentaalne. Loodi laia ulatusega riigipea institutsioon, vähendati Riigikogu vahendusel rahva kontrolli valitsuse üle ja muudeti valitsus sõltumatuks Riigikogust. Samas sätestas põhiseadus ulatuslikud otsese rahvavõimu mehhanismid – lisaks Riigikogu ja riigivanema valimisele säilisid põhiseaduse paragrahvi 29 alusel ka rahvahääletus ja rahvaalgatus. Samuti säilisid piirangud rahvahääletusele pandavate eelnõude ulatuses. Seega ei saanud põhiseaduse paragrahvi 34 alusel panna rahvahääletusele lepinguid võõraste riikidega.
Riigikogu valimise kord oli samasugune kui 1933. aasta põhiseaduse eelnõus, mis tagasi lükati – paragrahvi 36 alusel säilis proportsionaalne valimissüsteem eeldusel, et valijal oleks võimalik valida üksikisikuid, kuid Riigikogu koosseisu piirati 50 liikmega. Riigikogu valiti paragrahvi 39 järgi kuni neljaks aastaks. Riigikogu pädevust piiras riigivanema vetoõiguse laiendamine: paragrahv 53 sätestas, et riigivanem võib riiklikel kaalutlustel jätta välja kuulutamata Riigikogu poolt vastu võetud seadusi seni, kuni Riigikogu on nad vastu võtnud riigivanema soovitatud muudatustega või kuni Riigikogu pärast järgmisi valimisi võtab vastu sama seaduse. Seega samal Riigikogu koosseisul ei jäänud enam võimalust seadust riigivanema heakskiiduta mingil moel vastu võtta.
Riigivanem ühendas nii riigipea kui ka täidesaatva võimu juhi volitused, valitsus muutus riigivanema juures olevaks asutuseks (§ 57), mille nimetas ametisse suveräänselt riigivanem ja mis oli tema ees igas küsimuses vastutav (§ 63 ja 64). Samal ajal pidi valitsusel olema Riigikogu usaldus, kuid valitsuse või tema liikme umbusaldus andis riigivanemale aluse määrata uued Riigikogu valimised (§ 63).
Põhiseaduse paragrahv 58 kehtestas riigivanema otsese valimise rahva poolt. Riigivanema kandidaat seati üles rahvaalgatuse korras vähemalt kümne tuhande kodaniku poolt. Seega seadustas 1934. aasta põhiseadus riigivanemale tugeva rahva mandaadi ja selle kaudu ulatuslikud võimupiirid.

Välispoliitika monopoliseeriti

Nagu 1932. ja 1933. aasta põhiseaduse muutmise eelnõud, andis ka 1934. aasta põhiseaduse paragrahv 60 riigipeale nii sise- kui ka välispoliitika juhtimise. Sarnaselt varasemate eelnõudega nägi see põhiseadus ette, et välislepingud sõlmib riigipea, kuid need kinnitab Riigikogu (§ 60 punkt 5). Sama paragrahvi punkt 12 andis riigipeale seaduse jõuga dekreetide väljaandmise õiguse, millega oli võimalik kinnitada ka seadusi.
1934. aasta põhiseaduse II osa paragrahv 3 sätestas, et hiljemalt saja päeva jooksul põhiseaduse kehtimahakkamisest viiakse läbi uued Riigikogu ja riigivanema valimised. Uusi valimisi teatavasti ei korraldatud. 1934. aasta 19. märtsi dekreediga peatas peaminister Konstantin Päts riigivanema ja Riigikogu valimised (Tomingas 1992, 292). II osa paragrahv 4 nägi ette, et Riigikogu volitused kehtivad uue Riigikogu volituste kehtimahakkamiseni. Kuna uut Riigikogu ei valitud, kestsid Riigikogu volitused vormiliselt 1. jaanuarini 1938. Riigikogu sel ajavahemikul kokku ei kutsutud ning riigivanem valitses dekreetide abil, omandades põhiseadust rikkudes jagamatu võimu. 12. märtsil 1934 kuueks kuuks kehtestatud kaitseseisukord pikenes tegelikult 12. septembrini 1939. Siseministri määrusega peatati 1935. aastal erakondade ja teiste poliitiliste ühingute ning nende liitude tegevus, välja arvatud 1935. aastal loodud Isamaaliit (EVPk 2002, 21).
Rahvusvahelisel tasemel suhtuti Eestisse pärast 1934. aasta riigipööret kui diktatuuri (Nutt 2006, 138). Ka Eesti Kohtukoja 1934. aasta detsembri otsuses öeldi, et 12. märtsi riigipöörde tagajärg oli põhiseadusliku korra kõrvaldamine ja asendamine diktatuuriga (Tomingas 1992, 509).
Seoses 1934. aasta 12. märtsi riigipöördega kadus Riigikogul reaalne välispoliitiline pädevus täielikult. Kuni selle riigipöördeni suutsid Eesti ja Läti parteid ning avalik arvamus osutada maa välispoliitikale küllaltki märkimisväärset mõju. Autoritaarrežiimi

kehtestamisega sai riigi saatust määravate välispoliitiliste otsuste langetamine väikese seltskonna ainuõiguseks (Ilmjärv 2004, 915).
Uus põhiseadus pälvis kriitikat riigivanema liiga ulatusliku võimu pärast. 1935. aasta septembris esitasid vabadussõjalased oma teise eelnõu põhiseaduse muutmiseks. Riigivanem keeldus oktoobris sellele ametlikku käiku andmast. Vaikival ajastul esitasid kolm Riigikogu liiget teise põhiseaduse muutmise eelnõu, kuid ka sellele ei andnud riigivanem ametlikku käiku (EVPk 2002, 22).
1935. aasta lõpus teatas riigivanem Päts oma kõnes, et on vaja töötada välja uus põhiseadus ja kutsuda selleks kokku Rahvuskogu. 23.–25. veebruaril 1936 toimunud rahvahääletusel sai riigivanem volitused Rahvuskogu kokku kutsuda uue põhiseaduse koostamiseks. Kiideti heaks ka presidentaalse riigikorra alused ja kahekojalise Rahvuskogu põhimõte.

Rahva mandaadita

Uue põhiseaduse aluseks võeti Konstantin Pätsi moodustatud komisjoni eelnõu, mis lähtus Poola 1935. aasta konstitutsioonist. Põhiseadus võeti vastu 28. juulil 1937 Rahvuskogu kodade ühisistungil 115 poolthäälega (kolm vastu, kaks erapooletut). 1938. aasta 1. jaanuaril jõustus uus, Eesti Vabariigi kolmas põhiseadus (Pajur 2005c, 98). Ametlik propaganda iseloomustas seda kui tagasipöördumist demokraatia juurde (Vellema 1938, 3). Paraku ei olnud see põhiseadus demokraatlikum kui 1934. aasta oma (Nutt 2006, 138), pigem veelgi ebademokraatlikum. Sümboolseks võib pidada, et kui nii 1920. kui ka 1934. aasta põhiseaduses (samuti 1932. ja 1933. aasta eelnõudes) oli Riigikogu asetatud riigivanemast (presidendist) ja/või valitsusest ettepoole, siis 1938. aasta põhiseaduses käsitles neljas peatükk Vabariigi Presidenti, viies Vabariigi Valitsust ja kuues Riigikogu. Otsest rahvavõimu oli varasemaga võrreldes tunduvalt kärbitud. Välja oli jäänud rahvaalgatus. Rahvahääletuse korraldamine jäi presidendi initsiatiivijärgseks õiguseks, mis võimaldas tal mandaati Riigikogu suhtes vajaduse korral veelgi suurendada (§-d 98, 148–150). Presidenti oli paragrahv 40 alusel võimalik otse valida ainult erandkorras. Presidendikandidaadi võisid esitada üksnes parlamendi mõlemad kojad ja omavalitsuste esinduskogude valitud esindajate kogu. Kui esitati ainult üks kandidaat, valis presidendi nende kogude ühine koosolek. Riigikogu valimistel võis rahvas valida üksnes 80-liikmelist Riigivolikogu majoritaarse süsteemi alusel (§ 35, punkt 2), selle iseseisvus seadusandliku võimu teostajana oli peaaegu olematu. Riigivolikogul puudus isegi iseseisev seaduste algatamise õigus. Vähemalt üks viiendik Riigivolikogu koosseisust võis seaduse algatada paragrahvi 92 järgi üksnes presidendi teadmisel. Peale selle said nii Riiginõukogu kui ka president seaduste suhtes vetoõiguse.
Riigikogu nn ülemkoda – Riiginõukogu – oli korporatiivne organ, mis koosnes ametikohajärgselt institutsioonide juhtidest, omavalitsuste ja kodade esindajatest ning presidendi nimetatud isikutest. Vabariigi Presidendile kandusid üldjoontes üle 1934. aasta põhiseaduse järgse riigivanema volitused, kuid presidendi valimine kuulus Riigivolikogu pädevusse. Seega jäi tema võimuulatus võrreldavaks varasemaga, kuid rahva mandaat, erandjuhud välja arvatud, puudus (§ 40).
Välislepingud olid 1938. aasta põhiseaduses 8. peatükina eraldiseisvad. Paragrahv 101 kohaselt sõlmib ja ratifitseerib välislepingud Vabariigi President. Põhiseadus nägi küll ette, et Riigikogu kinnitab lepingud enne ratifitseerimist, kuid eristas lepingute liigid, mis seadusega tuli määrata kui kinnitamisele mittekuuluvad. Presidendil oli paragrahv 102 alusel õigus nõuda teiste, kinnitamisele kuuluvate välislepingute kinnitamist Riigikogu üldkoosolekul. 1938. aasta põhiseaduses puudus erinevalt 1920. ja 1934. aasta põhiseadusest keeld panna välislepingud rahvahääletusele. See võis jätta presidendile võimaluse kinnitada välisleping rahvahääletusel, kui see Riigikogus millegipärast ei oleks läbi läinud, ratifitseerides lepingu seejärel Riigikogust mööda minnes.

Kes reageeris okupeerimisele

NSV Liit okupeeris Eesti 17. juunil 1940. Sama aasta 6. augustil Eesti annekteeriti ja ühendati NSV Liiduga "liiduvabariigi õigustes". 25. augustil kinnitas Riigivolikogu Eesti NSV konstitutsiooni, mis kehtis vormiliselt 1978. aastani, ja nimetas end ümber ENSV Ajutiseks Ülemnõukoguks.
Kuid NSV Liidul ei õnnestunud saada tunnustust okupatsioonile ja anneksioonile. Sõnaselgelt tunnustas Eesti annekteerimist *de jure* üksnes Rootsi (Ilmjärv 2004, 905). 6. novembril 1940 andis Rootsi Nõukogude valitsusele üle noodi, milles öeldi, et Rootsi valitsus peab Nõukogude Liitu "rahvusvahelise õiguse ülevõtjaks" Balti riikides ja seetõttu vastutavaks Balti riikide võlgade eest (Dunsdorfs 1975, 123). Enamik riike seevastu ei soovinud selget seisukohta võtta, kusjuures Saksamaa ja tema liitlased – Itaalia, Ungari, Rumeenia ja Jaapan – avaldasid anneksioonile pigem toetust kui vastuseisu (samas, 890–896). Siiski suhtusid ka teised Euroopa riigid Balti riikide likvideerimisse ignoreerivalt, seisukohta selles küsimuses lihtsalt ei võetud ning Eesti ja teiste Balti riikide saadikute nootidele, milles paluti okupatsiooni mitte tunnustada, jäeti lihtsalt vastamata. Nii toimisid näiteks Norra, Taani ja Soome (samas, 906–910). Ainsa riigina reageeris teravalt Balti riikide okupeerimisele USA, ja seda sõltumatult Balti välisesinduste initsiatiivist. 23. juulil 1940 mõistis USA Riigidepartemang Balti riikide annekteerimise avalikult hukka (samas, 910). USA lähtus mittetunnustamispoliitikas riigisekretär Stimsoni doktriinist, mis sai alguse 1932. aasta septembris seoses Jaapani agressiooniga Hiina vastu. USA valitsus deklareeris, et ta ei tunnusta territooriumi, mis on vallutatud või liidetud agressiooni abil pealesurutud lepingute teel. See tähendas, et USA keeldus tunnustamast iga territoriaalset muudatust, kokkulepet või lepingut, mis oli saavutatud jõu abil (Vitas 1990, 3). USA valitsus jätkas oma territooriumil Balti esinduste tunnustamist. Samal ajal teatas Washington, et ta ei tunnusta Eesti, Läti ja Leedu emigratsioonivalitsust (Ilmjärv 2004, 913). Mittetunnustamispoliitikast tulenevalt said mitmes lääneriigis jätkata tööd Eesti välisesindused. Eesti peakonsulaat New Yorgis töötas kogu Nõukogude anneksiooni vältel. Välisriigid olid sunnitud sulgema oma välisesindused Eestis, kuid kui USA sulges 13. augustil 1940 saatkonna Tallinnas, kinnitati, et tegevus lõpetatakse üksnes jõu survel (Nutt 2005a, 150).
USA mittetunnustamispoliitika avaldas mõju kogu maailma suhtumisele Balti riikidesse. Teise maailmasõja ajal ja järel deklareerisid mitmed riigid erinevas kontekstis, et ei tunnusta Eesti ja teiste Balti riikide ebaseaduslikku inkorporeerimist NSV Liitu. Seega eksisteeris rahvusvahelise õiguse mõttes Eesti Vabariik *de jure* edasi, hoolimata *de facto*NSV Liidu okupatsioonist ja anneksioonist (Mälksoo 2005; Sarv 1997, 27–34). Kuna Eesti riik eksisteeris okupatsioonist hoolimata edasi *de jure*, toimis ka tema 1938. aasta põhiseadus kogu Nõukogude okupatsiooni aja.

NSV Liidu tulutud katsed

NSV Liidu ebaseadusliku anneksiooni perioodil oli Eesti kohalikule haldusvõimule antud nominaalne välissuhtlemispädevus samas ulatuses nagu kõigile liiduvabariikidele. Tegelikult see puudus täielikult. Eesti NSV Ülemnõukogu IX koosseisu erakorralisel istungjärgul 13. aprillil 1978 vastu võetud Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi konstitutsiooni (põhiseaduse) paragrahv 68 küll sätestas, et Eesti NSV on suveräänne sotsialistlik riik ja paragrahvi 72 alusel on Eesti NSV-l õigus suhelda välisriikidega, sõlmida nendega lepinguid, vahetada diplomaatilisi ja konsulaaresindajaid ning osa võtta rahvusvaheliste organisatsioonide tegevusest, kuid seda õigust reglementeeris paragrahv 28: Eesti NSV juhindub välispoliitilises tegevuses NSV Liidu konstitutsiooniga kindlaksmääratud välispoliitika eesmärkidest, ülesannetest ja põhimõtetest. Tegelikkuses ei olnud Eesti NSV-l ühtegi riikidevahelist välislepingut, diplomaatilist esindajat ega liikmestaatust üheski rahvusvahelises organisatsioonis. Eesti NSV

konstitutsiooni 12. peatükk, mis sätestas Eesti NSV Ülemnõukogu pädevuse, ei too välja ühtegi välissuhtlemist puudutavat küsimust. Küll on vastav pädevus paragrahviga 108 antud Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumile. Punkti 13 järgi ratifitseerib ja denonsseerib Ülemnõukogu Presiidium Eesti NSV rahvusvahelisi lepinguid, punkti 14 järgi nimetab ja kutsub ära Eesti NSV diplomaatilisi esindajaid välisriikides ja rahvusvaheliste organisatsioonide juures ning punkti 15 alusel võtab vastu tema juurde akrediteeritud välisriikide diplomaatiliste esindajate volitus- ja ärakutsumiskirjad. 13. peatüki paragrahvi 118 punkt 5 annab Eesti NSV Ministrite Nõukogu pädevusse Eesti NSV välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega suhtlemise juhtimise, lähtudes korrast, mille on NSV Liit kehtestanud liiduvabariikide ja välisriikide vastastikuse suhtlemise korraldamiseks. Seega ei saanud Ministrite Nõukogu juhinduda välissuhtlemises Ülemnõukogu Presiidiumi aktidest, isegi kui neid oleks välja antud, vaid ainult NSV Liidu keskvõimu korraldustest. Eesti NSV-le sellist pädevust ei antud, seetõttu täitis välisministeerium esindus- ja piiratult NSV Liidu konsulaarfunktsioone Eesti NSV territooriumil.
NSV Liit püüdis rõhutada ühel ajal kaht vastupidist aspekti. Ühelt poolt seda, et NSV Liit on terviklik suveräänne (liit)riik, kes esindab välissuhtlemises ka liiduvabariike. Sellest teesist tulenevalt lakkas Eesti suveräänse riigina eksisteerimast, kui ta "astus vabatahtlikult" NSV Liidu koosseisu ja loovutas oma suveräänsuse NSV Liidule. Teisalt aga rõhutas NSV Liit liiduvabariikide suveräänsust ja Eesti NSV kui "suveräänne liiduvabariik" oli seega rahvusvahelise õiguse subjekt ka NSV Liidu koosseisus (Mälksoo 2005, 144–145). Seega oli NSV Liidu väite kohaselt Eesti Vabariigi järjepidevus kandunud Eesti NSV-le. Rahvusvaheline kogukond lükkas üksmeelselt tagasi väited, nagu oleksid NSV Liidu koostisosad iseseisvad rahvusvahelise õiguse subjektid, ja seetõttu jäid ka NSV Liidu katsed esitleda Balti "välisministreid" kui iseseisvate riikide legitiimseid esindajaid edutuks ega toonud kaasa anneksiooni tunnustamist (samas, 145). Rahvusvahelise õiguse autoriteet Krystyna Marek on rõhutanud, et "ühegi Balti nõukogude vabariigi ja iseseisvate Balti riikide vahel ei ole mingisugust identsuse ega kontinuiteedi vahekorda" (Sarv 1997, 60). Ainsa anomaaliana lubati Ukraina ja Valgevene NSV-l kui "iseseisvatel liiduvabariikidel" saada ÜRO liikmeks. Ent siingi ilmnes mittetunnustamispoliitika. NSV Liit püüdis saavutada ÜRO liikmesust ka Leedu NSV-le, kuid kuna Leedu annekteerimist NSV Liidu poolt ei tunnustatud, siis Leedu NSV-d ÜRO-sse ei võetud (Nutt 2005b, 239).

Tagantjärele seaduslikuks

Eesti NSV konstitutsioonis antud formaalsed välissuhtlemise õigused tõusid päevakorda pärast konstitutsiooniparandusi, mille järgi suveräänsust püüti hakata realiseerima. Mitmed juristid on pidanud esimeseks legitiimseks põhiseaduslikuks aktiks otsust, millega kuulutati ajalooliselt kujunenud sinimustvalge värvikombinatsioon eesti rahvusvärvideks (vrd 1938. aasta põhiseaduse paragrahvi 6 lõige 1) ning rukkilill ja suitsupääsuke eesti rahvussümboliteks (EVPk 2002, 23). Siiski ei saanud Eesti riigi õigusjärgsusest tulenevalt olla Eesti NSV Ülemnõukogul 1988. aastal pädevust otsustada Eesti riiklust puudutavaid küsimusi ega võtta vastu Eesti riigi seisukohalt siduvaid otsuseid. Eesti oli jätkuvalt NSV Liidu okupeeritud ning ülemnõukogu "valitud" NSV Liidu seaduste järgi ja ebademokraatliku valimiskorra alusel. Sealhulgas olid valimistel osalenud isikud, kellel ei olnud Eesti kodakondsust ja seega ka mitte valimisõigust Eesti seadusandliku kogu moodustamiseks, samuti mitte enesemääramisõigust Eesti Vabariigi territooriumil. Vastasel korral oleks see tähendanud Eesti seadusandliku võimu legitiimsuse ülekandumist Eesti NSV Ülemnõukogule ja Eesti Vabariigi õigusjärgsuse ülekandumist NSV Liidule. Seega tuleks ajavahemikus 1988. aastast kuni 20. augustini 1991 tehtud Eesti NSV Ülemnõukogu otsuseid pidada küll Eesti riigi taastamisele suunatud otsusteks, kuid mitte Eesti Vabariigi seadusandliku kogu tehtud seaduslikeks otsusteks. Nõukogude perioodil vastu võetud otsused muutusid tagantjärele seaduslikuks ikkagi alles pärast seda, kui iseseisvuse taastanud Eesti Vabariigi institutsioonid neid olid tunnustanud

ning õiguslikult korrektselt alles Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduse rakendamise seaduse (Riigi Teataja 1992, 26, 350) paragrahvi 2 alusel, mis sätestas, et käesoleval ajal Eesti Vabariigis toimivad õigusaktid kehtivad pärast põhiseaduse jõustumist niivõrd, kuivõrd need ei ole vastuolus põhiseaduse või põhiseaduse rakendamise seadusega, ja seni, kuni need kas tühistatakse või viiakse põhiseadusega täielikku vastavusse. Oma pädevuse puudumist Eesti Vabariigi nimel otsuseid teha tunnistas Eesti NSV Ülemnõukogu ka ise, kui ta võttis 12. novembril 1989 vastu otsuse "Ajaloolis-õiguslikust hinnangust Eestis 1940. aastal toimunud sündmuste kohta", millega ta kvalifitseeris Eestis 1940. aastal toimunu agressiooniks, sõjaliseks okupeerimiseks ning Eesti Vabariigi annekteerimiseks NSV Liidu poolt. Seetõttu oli Eesti Vabariigi riikliku korra vägivaldne muutmine rahvusvahelise õiguse seisukohalt kehtetu ning Eesti Vabariigi lülitamine NSV Liidu koosseisu õigustühine (EVPk 2002, 24).

Riigi moodustab rahvas

Oluline on, kes saab olla õigusliku järjepidevuse kandja olukorras, kus riigi põhiseaduslikud institutsioonid ei saa välisriigi teostatava okupatsiooni ja anneksiooni tõttu tegutseda ning nende üksühene taastamine riigi enda seaduste kohaselt ei ole võimalik. Samuti ei ole võimalik taastada täiemahuliselt õiguslikult kehtiva põhiseaduse ja sellest tulenevate seaduste kehtivust. Eesti oli just sellises olukorras.
Endel Lippmaa ja järjekindlad restitutsiooni pooldajad väitsid, et ainuvõimalik tee saab olla 1938. aasta põhiseaduse taasjõustamine ka faktiliselt (uue põhiseaduse vastuvõtmine ei saa toimuda muul alusel kui üksnes 1938. aasta põhiseadusest kui juriidiliselt kehtivast lähtudes) ning riiklikud institutsioonid tuleb taastada sedavõrd, kuivõrd see on võimalik 1938. aasta põhiseadusest lähtuvalt. Paraku ei olnud võimalik kõiki 1938. aasta põhiseaduses ette nähtud institutsioone esialgses tähenduses taastada, seetõttu oleks selle põhiseaduse rakendamine nii või teisiti osutunud võimalikuks valikuliselt.
Mitmed rahvusvahelise õiguse teoreetikud on seevastu näinud õigusvastaselt annekteeritud riigi järjepidevuse kandjana mitte niivõrd selle õigusaktide võimalikult täpset taastamist, kuivõrd selle rahva (elanikkonna) järjepidevust. Näiteks väitis Austria päritolu autor Alfred Verdross, et riiki ei moodusta mitte valitsus, vaid esmajoones rahvas. Tema järgi "rahvusvahelise õiguse kohaselt ei sõltu riigi samasus mitte tema põhiseaduse samasusest, vaid tema pidevalt põlvkondade vaheldumise teel uueneva rahvastiku järjepidevusest" (Verdross 1950, 19; tsiteeritud Mälksoo 2005 kaudu). Eesti konteksti üle kandes oli Eesti riigi samasuse kandja seega Eesti kodanikkond, kellele kuulus enesemääramisõigus Eesti suhtes ja suveräänsus otsustada Eesti riigi saatuse üle (Sarv 1997, 57). Eesti võimuorganite pädevus tulenes sellest printsiibist lähtudes aga tõigast, kas nad on moodustatud Eesti kodanike vaba tahteavalduse järgi või on nad ametisse seadnud mõni muu isikute ring.
Seega küsimus, kas riik määratleb ennast samasena selle riigiga, mis likvideeriti okupatsiooni või ebaseadusliku anneksiooni tulemusena, või tunnistab anneksiooni legitiimsust ja asub looma uut riiki, mis põhineb okupeeriva riigi õigusjärgsusel ja iseseisvumisel lahkulöömise teel, sõltub põhimõtteliselt sellest, milline on selle riigi kodanike tahe ning kuidas ja millistel alustel selle riigi taastamisel toimitakse. Enn Sarv on aga rõhutanud, et "riik on olemas seni, kuni teda rahvusvaheliselt tunnustatakse ja kuni on säilinud mingisugusedki riigi tunnused (näiteks valitsus, saatkonnad, sõltumatuks tahteavalduseks võimeline kodanikkond või vähemalt osagi sellest)" (Sarv 1997,28).

Kas restitutsioon või setsessioon

Debatt teemal, kas Eesti Vabariik peaks valima iseseisvuse taastamiseks restitutsiooni või setsessiooni, käivitus juba 1988. aastal. Restitutsiooni toetasid valdavalt dissidentlike juurtega ja radikaalsemaid tegutsemisvorme pooldavad inimesed, samuti nooremad

haritlased ja väliseestlased. Restitutsiooni idee tugines kahele alusele: Eesti on jätkuvalt rahvusvaheliselt *de jure* tunnustatud riik, mille välissuhtlemist teostavad Eesti Vabariigi seni volitusi omavad välisesindused (Eesti Vabariigi peakonsulaat New Yorgis). Samuti on õiguslikus mõttes olemas Eesti kodanikkond, keda on võimalik määratleda 1938. aasta kodakondsuse seaduse alusel ja kellele kuulub õigus määratleda Eesti riiklust. Setsessiooni teed kaldusid toetama Rahvarinne jt liikumised, kes leidsid, et restitutsioon ei ole teostatav ning iseseisvumiseni on võimalik jõuda järkjärgulise autonoomia suurendamise teel kokkuleppel Moskvaga ja Nõukogude võimustruktuure kasutades. See oleks aga tähendanud kogu Eesti tolleaegse elanikkonna kaasamist (uue) riikluse loomisse, loobumist riigi samasusest annekteeritud riigiga ja Eesti Vabariigi seaduslikest ja tunnustatud välisesindustest ning lääneriikide mittetunnustamispoliitika ignoreerimist. Hiljem, kui riigi järjepidevuse tee oli aluseks võetud ja riik sellest lähtuvalt ka taastatud, võttis protsessi kokku president Lennart Meri järgmiselt: "Eesti riigivõim või Eesti riigikontseptsioon – kui soovitakse: riigifilosoofia – baseerub riigi järjepidevusel." (Oplatka 2000, 58.)
16. novembril 1988 võttis Eesti NSV Ülemnõukogu vastu seaduse muudatuste ja täienduste tegemise kohta Eesti NSV konstitutsioonis (põhiseaduses). Selle paragrahv 5 muutis Eesti NSV konstitutsiooni paragrahvi 74 ja kehtestas NSV Liidu seadluste ja muude normatiivaktide Eesti NSV-s kehtimise eeltingimuseks registreerimise Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi kehtestatud korras. Samas nägi säte ette Eesti NSV Ülemnõukogule õiguse peatada NSV Liidu akti rakendamine. Samal päeval võeti vastu deklaratsioon Eesti NSV suveräänsusest ja resolutsioon liidulepingust. Viimast on Enn Sarv nimetanud aktiks, mis "taandas toimunu NSV Liidu siseriikliku seadusloome ürituseks, tegelikult nurjunud katseks seadustada ENSV-nimelise haldusühiku kuulumist N. Liidu koosseisu ja saavutada sellele territoriaalautonoomia" (Sarv 1997, 162–163). Seega ka muuta võimatuks võimaliku taastatava Eesti riigi õigusliku samasuse 1940. aastal annekteeritud riigiga. Eesti Vabariigi ühemõttelisele taastamisele õigusliku järjepidevuse alusel asus ülemnõukogu 1990. aasta alguses.

Esimene välissuhtlemisakt

Tartu rahu 70. aastapäeval, 2. veebruaril 1990 deklareeris Eesti NSV rahvasaadikute täiskogu: "Eesti Vabariigi järjepidevusele põhinev demokraatlik omariiklus on tänapäevani Eesti rahva vaieldamatu poliitiline paleus." (Taasvabanenud… 1997, 120.) Eesti NSV Ülemnõukogu 1990. aasta 30. märtsi otsus Eesti riiklikust staatusest deklareeris, et Eesti okupeerimine NSV Liidu poolt 17. juunil 1940 ei ole katkestanud Eesti Vabariigi olemasolu *de jure* ja Eesti Vabariigi territoorium on okupeeritud tänaseni. Sellest lähtuvalt tunnistas ülemnõukogu Eestis NSV Liidu riigivõimu ebaseaduslikuks selle kehtestamise momendist alates ja kuulutas välja Eesti Vabariigi taastamise (*restitutio ad integrum*). Otsusega kuulutati välja üleminekuperiood kuni Eesti Vabariigi põhiseaduslike riigivõimuorganite moodustamiseni.
Eesti NSV seadusega Eesti sümboolikast otsustati rakendada Eesti Vabariigi 1938. aasta põhiseaduse paragrahve 1, 2, 4, 5 ja 6. Loobuti Eesti NSV nime kasutamisest ja ametliku nimena pöörduti tagasi Eesti Vabariigi juurde. Sellega deklareeris ülemnõukogu, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu vabariik ning Eestis kehtivad ainult tema enda kehtimapandud seadused. Võimalusi sel ajal neid sätteid ellu viia Eestis ei olnud.
Eesti Vabariigi Ülemnõukogu poolt vastu võetud seadusega Eesti valitsemise ajutise korra alustest otsustati lõpetada Eesti võimuorganite allutatus NSV Liidule ja deklareeriti, et kahepoolsed suhted tuleb rajada 1920. aasta Tartu rahulepingu kehtivusele. Seda eraldi välja toomata lõpetati seadusega NSV Liidu pädevus esindada Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja valitsust välissuhtlemises. Seadusele järgnenud ülemnõukogu otsusega ülemnõukogu tegevusprogrammist üleminekuperioodil Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamiseni ja valitsemise ajutisest korrast taotles ülemnõukogu Eesti, Läti ja Leedu

probleemi käsitlemist ühtse Balti küsimusena mitmepoolsete rahvusvaheliste läbirääkimiste tasemel (Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1990, 15, 248). 1990. aasta aprilli alguseks valmis memorandum, millega Eesti NSV Ülemnõukogu ja Eesti Komitee pöördusid kõigi Euroopa riikide, Ameerika Ühendriikide ja Kanada valitsuste poole üleskutsega võtta CSCE 1990. aasta päevakorda küsimus Teise maailmasõja ajal iseseisvuse kaotanud Eesti Vabariigi taastamisest rahvusvahelise õiguse subjektina (Tannberg 2005, 387). See oli ülemnõukogu poolt vastu võetud esimene välissuhtlemisakt. Edaspidi rõhutasid Eesti võimud, et ka kontakte NSV Liiduga tuleb käsitleda läbirääkimistena ehk välissuhtlemisena, mida aga Moskva kramplikult vältis.

Läbirääkimised Moskvaga

1990. aasta suvel moodustas Eesti Vabariigi valitsus komisjonid läbirääkimiseks Moskvaga, läbirääkimised algasid augusti lõpus. NSV Liit nimetas läbirääkimisi konsultatsioonideks. Moskva jõudis lõpuks järeldusele, et kõige sobilikum lahendus oleks sõlmida liiduleping ja sundida Balti riike sellele alla kirjutama, et neid sel viisil taas NSV Liiduga siduda (Tannberg 2005, 388). Poliitika oli teinud järjekordse täispöörde. Liiduleping, mis 1988. aastal oli just Eesti NSV Ülemnõukogu välja pakutud lahendus kahepoolsete suhete uuendamiseks Eesti ja NSV Liidu vahel, oli 1990. aasta suveks saanud NSV Liidu poliitiliseks prioriteediks ning muutunud Eestile vastuvõetamatuks. Sündmused Eestis ja teistes Balti riikides sundisid aktiivsust üles näitama ka lääneriike. Balti vabadusliikumine tõi kaasa protestiaktsiooni, eriti USA-s. Vilniuse veretöö 13. jaanuaril 1991 põhjustas maailma üldise hukkamõistu. Tõmmati paralleele 1956. aasta NSV Liidu agressiooniga Ungarisse. 20. jaanuaril järgnes verevalamine Riias. Jaanuarikriisi lõppemises ja verevalamise ärahoidmises Eestis etendas tähtsat osa Vene NFSV toetus Balti riikidele. 12. jaanuaril 1991 kirjutati Moskvas alla Eesti ja Vene NFSV riikidevaheliste suhete lepingule, millega mõlemad pooled tunnustasid võõrandamatut õigust riiklikule iseseisvusele. Teineteist tunnustati suveräänsete riikidena ja rahvusvahelise õiguse subjektidena. Mõistagi oli see üksnes sümboolne akt, sest kumbki osapool ei olnud suveräänne. 13. jaanuaril kirjutasid Boriss Jeltsin ja Arnold Rüütel Tallinnas alla ühisavaldusele, millega tunnustati teineteise riiklikku suveräänsust ja seaduslikult valitud riigivõimuorganeid. Ühisläkitus saadeti ÜRO peasekretärile Perez de Cuellarile, paludes tal kokku kutsuda rahvusvaheline konverents, et Balti kriisile lahendus leida (Tannberg, 389).
Leping tekitas hiljem Eesti ja Vene suhetes mitmeid vaidlusküsimusi. Samal ajal taaskäivitas see samm kontaktid Eesti ja NSV Liidu tippjuhtide vahel. Mihhail Gorbatšov ei olnud kaotanud lootust sõlmida liiduleping. NSV Liidu referendum küsimusega NSV Liidu säilitamisest ning Eesti referendum riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse taastamiseks andsid vastupidise tulemuse (Eestis 77,8% ehk 737 964 inimest ütlesid jah, 21,4% ehk 203 199 inimest ei) (samas, 390).
Pärast NSV Liidu referendumit, milles 77,3 protsenti inimestest pooldas NSV Liidu säilimist, esitati 1991. aasta märtsi lõpus nn Novo-Ogarjovo avaldus (9 + 1, peale Balti riikide ei osalenud referendumil Armeenia, Gruusia ja Moldova), milles esitati liidulepingu kava – Suveräänsete Riikide Liidu (tänapäevases käsitluses Sõltumatute Riikide Ühenduse, SRÜ) leping. 16. augustil kutsus Mihhail Gorbatšov Balti liiduvabariike sellele alla kirjutama ja 20. augustil pidi see jõustuma. Balti vabariigid ei vastanud. See oli aga liig NSV Liidu juhtkonna tagurlikele ringkondadele, kes moodustasid Riikliku Erakorralise Seisukorra Komitee ja püüdsid 19. augustil alustatud sõjaväelise riigipöörde abil liidulepingu jõustumist ära hoida (samas, 391–392).

Välispoliitilise aktiivsuse tõus

Balti riikide välipoliitiline aktiivsus suurenes pärast referendumeid veelgi. 1991. aasta mai alguses tegid Eesti ja Läti valitsusjuhid ning Leedu Ülemnõukogu esimees Washingtonis ühisavalduse, millega taotleti rahvusvahelist tunnustust ja kaitset. Pöörduti maailma avalikkuse poole, et Balti riike käsitletaks rahvusvahelisel areenil iseseisvate riikidena (Tannberg 2005, 391; vt ka Savisaar 2004). Siinjuures on huvipakkuv teoreetiline probleem: mis oleks saanud, kui maailma riigid oleksid selle avalduse alusel Balti riike tunnustanud? Kas see oleks tähendanud ühtlasi loobumist okupatsiooni ja anneksiooni mittetunnustamisest ning Eesti Vabariigi New Yorgi peakonsulaadi kui Eesti Vabariigi seadusliku esindaja volituste lõppemist? Oleks ju sel teel tunnustatud NSV Liidu kohalikku administratsiooni kui Eesti (nagu ka Läti ja Leedu) seaduslikku esindusorganit ning parimal juhul vaadeldud Balti riike NSV Liidust eraldunud (õigemini eralduda soovivate) riikidena (sest reaalselt ei olnud nad eraldunud ega kujutanud ka endast riike).
20. augustil 1991, olukorras, kus NSV Liidu pealinn oli langenud riigipööret korraldava Riikliku Erakorralise Seisukorra Komitee kontrolli alla ning NSV Liidu väeüksused olid sisenenud Tallinna ja ootasid käsku Eesti Vabariigi administratsiooni kõrvaldamiseks võimult, tegi Eesti Vabariigi Ülemnõukogu pöördumise maailma riikide parlamentide ja valitsuste poole mitte tunnustada nn Riikliku Eriolukorra Komiteed kui seaduslikku võimuorganit ja teatas, et ülemnõukogu jätkab teed Eesti riikliku iseseisvuse taastamisel (Riigi Teataja 1991, 25, 311). Samal päeval võttis ülemnõukogu vastu otsuse Eesti riiklikust iseseisvusest, millega kinnitati Eesti Vabariigi riiklikku iseseisvust ja taotleti diplomaatiliste suhete taastamist. Sama otsusega otsustati moodustada ülemnõukogu ja Eesti Kongressi delegaatidest Põhiseaduslik Assamblee Eesti Vabariigi põhiseaduse väljatöötamiseks (Riigi Teataja 1991, 25, 312).
Nn augustiputši mahasurumine andis võimaluse Balti riikide iseseisvuse taastamiseks ja kiirendas NSV Liidu lagunemist. NSV Liit likvideeriti Belovežje lepinguga 8. detsembril 1991.

Mittetunnustamispoliitika võit

Eesti Vabariigi taastamist restitutsiooni teel ja mitte uue, NSV Liidust lahkulöönud riigina loomist tunnustasid riigid, kes olid järginud mittetunnustamispoliitikat. Island, kelle parlament oli juba 11. veebruaril 1991 Leedu suhtes võtnud vastu otsuse, milles kinnitas, et Islandi 1922. aastal Leedu Vabariigi sõltumatusele antud tunnustus on endiselt jõus, võttis samasuguse seisukoha Eesti (ja Läti) suhtes, kui need riigid olid 1991. aasta augustis oma taasiseseisvumise välja kuulutanud. Teised lääneriigid andsid Balti riikide samasuse ideele toetuse ja tunnustuse sellega, et nad teatasid 1991. aasta augustis ja septembris, et taastavad diplomaatilised suhted Eesti, Läti ja Leeduga (Müllerson 1994, 120).
Tegelikult ei kasutanudki Euroopa Ühenduse riigid ja USA oma deklaratsioonides sõna tunnustamine ning 27. augustil 1991 tervitas Euroopa Ühenduse riikide välisministrite erakorraline kohtumine soojalt fakti, et Balti riigid on taastanud oma suveräänsuse ja iseseisvuse, mille nad kaotasid 1940. aastal, ning kinnitas oma liikmete otsust luua viivitamatult diplomaatilised suhted. Sarnane oli ka USA seisukoht. President George Bush teatas, et Balti riikide iseseisvuse taastamine on “kulminatsiooniks Ameerika Ühendriikide 52-aastasele poliitikale mitte tunnustada sõltumatute Balti riikide inkorporeerimist NSV Liidu poolt” (State Department Press Statement, Washington, D. C., September 2, 1991). Ka endised nn sotsialismileeri riigid (Tšehhoslovakkia, Poola, Rumeenia ja Ungari) tunnustasid üksmeelselt Balti riikide iseseisvust riikide samasuse põhimõtte alusel (Mälksoo 2005, 72– 74).
6. septembril 1991 tunnustas Eesti iseseisvust ka NSV Liit. Sealjuures oli NSV Liit üks väheseid riike, kes tunnustas Eestit ühemõtteliselt uue, NSV Liidust eraldunud riigina ning

on hiljem rõhutanud, et Eesti Vabariik lakkas olemast rahvusvahelise õiguse subjektina pärast seda, kui ta oli astunud vabatahtlikult NSV Liitu (Mälksoo 2005, 83–89).
10. septembril võeti Eesti Euroopa julgeoleku- ja koostöönõupidamise liikmeks ning 17. septembril ÜRO-sse. Eesti pikemaajaliseks välis- ja julgeolekupoliitiliseks prioriteediks tõusis liitumine NATO-ga ja astumine Euroopa Liitu. Juba 1991. aasta lõpus sai Eesti Põhja-Atlandi Koostöönõukogu liikmeks.
Balti riikide samasuse tunnustamine lääneriikide poolt leidis hiljem kinnitust lepete sõlmimise praktikas. Siin võeti kasutusele üldine mudel: NSV Liidu lepingulisi kohustusi ei loetud Eesti, Läti ja Leedu vabariikidele automaatselt siduvaks.
Lähtudes õigusjärglusest sõjaeelse riigiga, teatas Eesti valitsus ÜRO peasekretärile ametlikult, et ei pea ennast lepingute õigusjärgluse mõttes osapooleks üheski NSV Liidu sõlmitud kahe- või mitmepoolses leppes.

Kiire lülitumine välissuhtlemisse

Iseseisva riigi taastamine tõi Eesti Vabariigi Ülemnõukogule kaasa kiire lülitumise välissuhtlemisse. Esmajoones puudutas see ühinemist rahvusvaheliste mitmepoolsete lepingutega, mis olid sõlmitud ajal, kui Eesti ei saanud osaleda rahvusvahelise õiguse subjektina välissuhtlemises ja seetõttu mitmed üldtunnustatud rahvusvahelised õigusaktid Eesti suhtes ei kehtinud. 21. oktoobril 1991 liitus Eesti kahekümne kaheksa rahvusvahelise konventsiooniga lepinguõiguse, vaidluste rahumeelse lahendamise, inimõiguste ning diplomaatiliste ja konsulaarküsimuste vallas (Riigi Teataja 1991, 35, 428). Et Eestis kehtis jätkuvalt Eesti NSV 1978. aasta konstitutsioon koos täiendustega, siis ratifitseeris nimetatud rahvusvahelised õigusaktid ülemnõukogu presiidium, mitte ülemnõukogu.
Õiguslik samasus sõjaeelse Eesti Vabariigiga tõi kaasa enne 1940. aasta 16. juunit sõlmitud lepingute kehtivuse küsimuse. 26. juunil 1992 allkirjastas Eesti välisminister ÜRO peasekretärile adresseeritud deklaratsiooni, et Eesti peab enda jaoks siduvaks Ahvenamaa saarte mittekindlustamise ja neutraliteedi konventsiooni (sõlmitud 1921). Järgnes Eesti liikmesuse taastamine nendes jätkuvalt jõusolevates konventsioonides, millega Eesti oli liitunud enne Teist maailmasõda. Sõjaeelsetest kahepoolsetest lepingutest tunnustati nende kehtivust siiski vaid osa, mitte kõigi suhtes (Mälksoo 2005, 77–79).
28. juunil 1992 võeti rahvahääletusel vastu uus põhiseadus. Hääleõiguslike kodanike nimekirjadesse oli kantud 669 080 isikut, kellest osales hääletamisel 446 708. Poolt hääletas 407 867 ja vastu 36 147 kodanikku (EVPk 2002, 25). Kuna rahvahääletusel said osaleda ainult Eesti kodanikud, siis taastati ka põhiseaduslik kord Eestis õigusliku järjepidevuse alusel. Eesti Vabariigi samasus 1940. aastal okupeeritud ja annekteeritud Eesti Vabariigiga oli põhiseaduse vastuvõtmisega lõplikult vormistatud. Õigusteadlane Enn Sarv kirjutab sellega seoses: “Pärast põhiseaduse vastuvõtmist on täielikult välistatud näiteks kunagine laialt levitatud ja veel praegugi Venemaa poolt pealesurutav käsitlus taasiseseisvunud Eestist kui “kolmandast”, Nõukogude Liidust lahkulöönud vabariigist (lugedes Eesti NSV teiseks) või sellest järelduv kodakondsuse nn nullvariant ehk kodakondsuse automaatne võimaldamine kõigile iseseisvuse taastamise hetkel Eestis viibinud välismaalastele. See kõik oleks põhiseadusega vastuolus, mistõttu niisuguste ideede seadustamine nõuaks tingimata põhiseaduse eelnevat muutmist.” (Sarv 1997, 10.) Seega “Eesti riik on tõepoolest teinud kõik vajaliku oma kontinuiteedi kindlustamiseks ning et järjepidevust on tunnustanud kogu rahvusvaheline üldsus” (samas, 15).

Pädevuse seisukohalt olulised

Riigikogu pädevus on sätestatud põhiseaduses. Mitmed seadused aga reguleerivad Riigikogu pädevuse kasutamist. Välissuhtlemisel on Riigikogu pädevuse seisukohalt olulised:

1) Riigikogu kodu- ja töökorra seadus;
2) välissuhtlemisseadus;
3) välisteenistuse seadus.

Eesti Vabariigi 1992. aasta 28. juuni rahvahääletusel vastu võetud põhiseadus tugineb 1938. aasta põhiseaduse paragrahvile 1 viidates õiguslikule samasusele riigiga, mis kuulutati välja 1918. aasta 24. veebruaril ja mis lakkas *de facto* eksisteerimast seoses NSV Liidu okupatsiooniga 1940. aasta 16. juunist. Samal ajal sätestab 1992. aasta põhiseadus riigi institutsioonide pädevused mitmes aspektis erinevalt kui varasemad Eesti Vabariigi põhiseadused (1920, 1934, 1938). Riigikogu kui seadusandliku kogu pädevus on 1992. aasta põhiseaduses kitsam kui 1920. aasta, kuid laiem kui 1934. ja 1938. aasta põhiseaduses (EVPk, 66). Välissuhtlemises torkab selline pädevuste erinevus vähem silma kui mitmes muus valdkonnas, eeskätt õiguspädevuse ulatuses.

Põhiseadus reguleerib Riigikogu pädevust välissuhtlemises kahes peatükis: IV peatükis "Riigikogu" ning IX peatükis "Välissuhted ja välislepingud". IV peatükk reguleerib Riigikogu pädevust üldiselt, IX peatükk aga nii välislepingute kui ka välissuhtlemise korraldamist, hõlmates lisaks Riigikogu pädevusele ka teisi institutsioone. IX peatüki aluseks võttis Põhiseaduse Assamblee Jüri Raidla töögrupi eelnõu (EVPk, 527). Ettepaneku pealkirjastada peatükk "Välissuhted ja välislepingud" tegi 1991. aasta 26. novembri ekspertarvamuses professor Ilmar Rebane (Põhiseadus ja Põhiseaduse ... 1997, 1286). Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse pädevust välissuhtlemises reguleerivad täiendavalt vastavalt põhiseaduse V ja VI peatükk.

Põhiseaduse paragrahv 4 annab Eesti riigivõimu teostavatele institutsioonidele (Riigikogu, Vabariigi President, Vabariigi Valitsus ja kohtud) üldise pädevuse tegutseda võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel, seejuures on Riigikogu loetelus esimene, mis viitab tema kui otsest rahva mandaati omava kogu kesksele rollile. Samas ei anna see põhimõte Riigikogule õigust ühegi organi pädevust kahandada ega suurendada, vaid pädevus tuleneb põhiseadusest endast (EVPk 2002, 67, 352). Paragrahvi 59 alusel kuulub Riigikogule seadusandlik võim, millest tulenevalt paragrahv 65 sätestab, et Riigikogul on pädevus võtta vastu välissuhtlemist reguleerivaid seadusi (punkt 1) ning ratifitseerida ja denonsseerida välissuhtlemise rahvusvahelisi õigusakte (konventsioonid, rahvusvahelised lepingud, mis kuuluvad Riigikogu pädevusse paragrahvi 121 alusel). Sealjuures vormistab Riigikogu õigusaktid välislepingute ratifitseerimise seadusega (EVPk 2002, 382).

Põhiseadusest lähtuvalt vajalik

Riigikogu ei saa välissuhtlemise pädevust vahetult rahvaga jagada. Põhiseaduse paragrahv 106 ei võimalda kategooriliselt panna rahvahääletusele muu hulgas välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise küsimusi. Samal ajal ei keela põhiseadus küsida rahvahääletuse kaudu rahva seisukohta välispoliitika küsimustes (§ 105). Põhiseaduse paragrahvi 65 punkt 11 annab Riigikogule pädevuse esineda avalduste ja deklaratsioonidega ning pöördumistega teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide poole ning punkt 16 jätab Riigikogule õiguse lahendada muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada. See hõlmab ka välissuhtlemist, jättes Riigikogule põhiseaduse raames õiguse otsustada, millist pädevust kasutada ise, milline delegeerida seaduse alusel edasi valitsusele, riigiorganitele või omavalitsustele. Jääb küsimus, kas Riigikogu saab asjaomast pädevust delegeerida Vabariigi Presidendile, kuivõrd presidendi pädevus on põhiseaduse paragrahvis 78 ammendavalt loetletud. Põhiseaduse paragrahv 120 näeb ette, et Eesti Vabariigi suhtlemise korra teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega sätestab seadus. See ei ole rahvusvahelises suhtlemises üldlevinud. Mitmetes riikides spetsiaalset välissuhtlemist reguleerivat seadust ei ole ning põhiseadusest, konventsioonidest, välislepingutest ja praktikast tulenevaid välissuhtlemise aluseid peetakse piisavaks. Eestis on välissuhtlemist reguleeriv seadus

seega põhiseadusest lähtuvalt vajalik, mistõttu Riigikogul on ainupädevus välissuhtlemise üldaluste sätestamisel ja valitsusel on selles valdkonnas üksnes seadusest tulenevate ülesannete täitmise funktsioon. Valitsusel ei ole pädevust kehtestada oma aktidega välissuhtlemise korda (EVPk 2002, 528). Samal ajal ei ole välissuhtlemisseadus konstitutsiooniline seadus, aga põhiseadus ei võimalda delegeerida täidesaatvale võimule (valitsusele) välissuhtlemise korra kehtestamist.
Põhiseaduse paragrahv 121 sätestab Riigikogu pädevuse välislepingute suhtes, nähes ette, et Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib need välislepingud, mis muudavad riigipiire, mille rakendamiseks on vajalik Eesti seadusi vastu võtta, muuta või tühistada, mille kohaselt Eesti ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega, millega riik võtab sõjalisi või varalisi kohustusi või milles on ratifitseerimine ette nähtud. Seega on koosmõjus põhiseaduse teiste sätetega ratifitseerimiseks vaja Riigikogu lihthäälteenamust, välja arvatud juhul, kui lepinguga võetakse varalisi kohustusi (§ 104 punkt 15), mille puhul on vajalik koosseisu häälteenamus, või muudetakse riigipiire, kui on vajalik koosseisu kahekolmandikuline enamus. Seega ei saa Riigikogu nõusolekuta loetletud välislepinguid muuta kohustuslikeks ja siduvateks Eesti Vabariigi suhtes, ehkki riigi volitatud esindaja on lepingu tekstile alla kirjutanud (EVPk 2002, 534). Riigikogu ei pea ratifitseerima ega saagi ratifitseerida kõiki välislepinguid. Välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise juhud on põhiseaduse paragrahvis 121 antud ammendava ehk kinnise loeteluna (EVPk 2002, 532). Muud lepingud ratifitseerib valitsus.

Riigikogule seatud piirangud

Peale lepingute ratifitseerimise kuulub Riigikogu pädevusse ratifitseerimist vajavate lepingute puhul ka reservatsioonide (klauslite) tegemine ulatuses, mida leping võimaldab (EVPk 2002, 534).
Põhiseaduse paragrahv 123 seab Riigikogule välislepingute sõlmimisel piirangu, sätestades, et Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega. Pole teada, mis tagajärjed on sellel, kui Riigikogu on põhiseadusega vastuolus oleva lepingu ratifitseerinud. Sanktsioone Riigikogu vastu sellest ei järgne ja Eesti on võtnud Viini rahvusvaheliste lepingute konventsiooniga seoses kohustuse lepingut täita. Samal ajal on põhiseadus rahvusvahelise lepingu suhtes ülimuslik (EVPk 2002, 550; Uibopuu 1998, 187). Tekib küsimus, kas leping on sel juhul Eesti jaoks õigustühine või toob see kaasa kohustusi. Teisalt on põhiseaduse järgi Riigikogu ratifitseeritud välislepingute õiguslik jõud suurem kui riigisisestel seadustel, sest sama paragrahv 123 sätestab, et kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.
Põhiseadus sätestab ka Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse pädevused välissuhtlemises. Põhiseaduse paragrahvi 78 alusel esindab president Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises (punkt 1) ja kirjutab alla ratifitseerimiskirjadele (punkt 6). Samuti kuulub presidendi pädevusse Eesti diplomaatiliste esindajate nimetamine ja tagasikutsumine valitsuse ettepanekul, välisriikide diplomaatiliste esindajate volikirjade vastuvõtmine (punkt 2) ja diplomaatiliste auastmete andmine (punkt 15). Seega on Vabariigi Presidendi volitused välissuhtlemises eeskätt tseremoniaalsed ja protokollilised, kuid autoriteedile tuginev poliitiline pädevus on ülimalt avar. President on välissuhtlemises suveräänne, ta ei ole aruandekohustuslik ühegi institutsiooni ees. Tulenevalt Viini konventsioonist on presidendil volitusteta lepingu sõlmimise õigus ning põhiseadus ei piira seda presidendi volitust (erinevalt mõne teise riigi, näiteks Soome põhiseadusest).
Vabariigi Valitsus viib põhiseaduse paragrahvi 87 järgi ellu riigi välispoliitikat (punkt 1), korraldab seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi aktide täitmist (punkt 3), esitab Riigikogule ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks välislepinguid (punkt 4) ning korraldab suhtlemist teiste riikidega (punkt 7). Seega tegutseb valitsus seaduse ja

Riigikogu etteantud pädevuse raames. Valitsusel on ulatuslik iseseisev pädevus välislepingute ratifitseerimise protsessis, sest tal ei ole kohustust küsida Riigikogult nõusolekut lepingute sõlmimiseks, mis ei vaja ratifitseerimist Riigikogus. Riigikogul aga ei ole pädevust iseseisvalt välislepinguid sõlmida, ratifitseerida ega denonsseerida, vaid ta saab seda teha üksnes valitsuse esitusel (§ 87 punkt 4). Seega on välislepingute sõlmimisel Riigikogu pädevus tugevasti piiratud valitsusele antud pädevusega.
Põhiseadus ei sätesta teiste valitsusasutuste pädevust välissuhtlemise korraldamisel. See toimub seaduste ja valitsuse määruste alusel ning selle suunamine ja koordineerimine kuulub paragrahvi 87 punkti 2 alusel valitsuse pädevusse.

Kasutatud kirjandus

Dunsdorfs, E. (1975). TheBaltic Dilemma.The case of the de jure recognition by Australia of the incorporation of the Baltic States into the Soviet Union. New York: Speller.
Eesti NSV seadus Eesti sümboolikast. – Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1990, 14, 239.
Eesti NSV seadus muudatuste ja täienduste tegemise kohta Eesti NSV konstitutsioonis (põhiseaduses). – ENSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1988, 48, 684.
Eesti NSV Ülemnõukogu otsus Eesti riiklikust staatusest. – ENSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1990, 12, 180.
Eesti NSV Ülemnõukogu resolutsioon liidulepingust. – Eesti NSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1988, 48, 686.
Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi konstitutsioon (põhiseadus) (1977). Tallinn: Eesti Raamat.
Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Ülemnõukogu deklaratsioon Eesti NSV suveräänsusest. – ENSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1988, 48, 685.
Eesti Vabariigi põhiseadus. – Riigi Teataja 1920, 113–114, 243.
Eesti Vabariigi põhiseadus. – Riigi Teataja 1937, 71, 590.
Eesti Vabariigi seadus Eesti valitsemise ajutise korra alustest. – Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1990, 15, 247.
Eesti Vabariigi uus põhiseadus: vabadussõjalaste algatusel 14., 15. ja 16. oktoobril 1933. a. rahvahääletusel vastu võetud (1933). Tartu: Eesti Töö.
Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord. – Riigi Teataja 1919, 44, 91.
Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus Eesti riiklikust iseseisvusest. – Riigi Teataja 1991, 25, 312.
EVPk = Eesti Vabariigi põhiseadus (2002). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.
Ilmjärv, M. (2004). Hääletu alistumine. Tallinn: Argo.
Kasekamp, A. (1999). The Radical Right in Interwar Estonia. Basingstone, London: Macmillan Press; New York: Martin's Press.
Laaman, E. (1937). Põhiseaduse kriisi arenemine 1928–1933. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn: Rahvuskogu Üldkoosoleku Juhatus, lk 29–45.
Maanõukogu otsus kõrgemast võimust. – Riigi Teataja 1918, 1.
Manifest kõigile Eestimaa rahvastele. – Riigi Teataja 1918, 1.
Marek, K. (1954). Identity and Continuity of States in Public International Law. Geneve: Librairie E. Droz.
Medijainen, E. (1997). Saadiku saatus. Välisministeerium ja saatkonnad 1918–1940. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.
Mälksoo, L. (2005). Nõukogude anneksioon ja riigi järjepidevus: Eesti, Läti ja Leedu staatus rahvusvahelises õiguses 1940. a – 1991. a ja pärast 1991. a. Uurimus pingest normatiivsuse ja võimu vahel rahvusvahelises õiguses. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
Müllerson, R. (1994). International Law, Rights and Politics: Developments in Eastern Europe and the CIS. London, New York: Routledge.

Nutt, M. (2005a). Teine maailmasõda. –Eesti ajalugu VI. Peatoimetaja S. Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 141–152.
Nutt, M. (2005b). Kahepooluseline maailm. – Eesti ajalugu. Peatoimetaja S. Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 238–249.
Nutt, M. (2006). Ühiskondlik-poliitiline kriis ja poliitiliste valikute osa kriisi lahendamisel. Eesti ja Soome radikaalsed liikumised 1920.–1930. aastatel. – Audentese Ülikooli Toimetised, nr 8, lk 125–141.
Oplatka, A. (2000). Lennart Meri – Eestile elatud elu. Tartu: Ilmamaa.
Pajur, A. (2005a). Riikluse rajamine. – Eestiajalugu VI. Peatoimetaja S. Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 47–64.
Pajur, A. (2005b). Suur kriis. – Eestiajalugu VI. Peatoimetaja S.Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 81–91.
Pajur, A. (2005c). Autoritaarne Eesti. – Eestiajalugu VI. Peatoimetaja S. Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 92–106.
Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (1997). Tallinn: Juura.
Sarv, E. (1997).Õiguse vastu ei saa ükski. Eesti taotlused ja rahvusvaheline õigus. Tartu: Okupatsioonide Repressiivpoliitika Uurimise Riiklik Komisjon.
Savisaar, E. (2004). Peaminister. Eesti lähiajalugu 1990–1992. Tartu: Kleio.
Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu (1997). Tartu: Juura.
Tannberg, T. (2005). Taasiseseisvumine. –Eesti ajalugu VI. Peatoimetaja S. Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 374–393.
Tomingas, W. (1992). Mälestused.Vaikiv ajastu Eestis. Tallinn: Olion.
Uibopuu, H. J. (1998). Eesti põhiseadus, rahvusvahelised suhted ja rahvusvaheline õigus. – Juridica, nr 4, lk 187–196.
Vellema, M. (koost) **(1938).** Kodaniku- ja tööstusõpetuse tööstusliku kalkulatsiooni ja tööstusliku arvepidamise käsiraamat ja E.V. põhiseadus. Tartu: M. Vellema.
Verdross, A. (1950). Die völkerrechtliche Identität von Staaten. – R. Braun, A. Verdross, L. Werner (Hg). Festschrift für Heinrich Klang. Wien: Springer Verlag, S. 18–21.
Vitas, R. A. (1990). The United States and Lithuania. The Stimson Doctrine of Nonrecognition. New York: Praeger Publishers.