

MAJANDUS H22

**Eesti parlamendi pädevuse
kujunemine ja rakendamine
välissuhtlemises**

MART NUTT

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond
Rahvusvaheliste suhete instituut

Väitekiri on lubatud kaitsmisele majandusteaduskonna dekaani 01.11.2011 otsusega nr 37 taotlemaks doktorikraadi rahvusvahelistes suhetes.

Juhendaja: Professor Peeter Mürsepp, Rahvusvaheliste suhete instituut, Tallinna Tehnikaülikool

Kaasjuhendaja: Professor Kaarel Kilvits, Avaliku sektori majanduse instituut, Tallinna Tehnikaülikool

Oponendid: Dr Kari Alenius, Oulu Ülikool, Soome

Dr Gabriel Hazak, Tallinna Tehnikaülikool, Eesti

Kaitsmine: 16. detsember 2011

Autorideklaratsioon:

Deklareerin, et käesolev väitekiri, mis on minu iseseisva töö tulemus, on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli filosoofiadoktori kraadi taotlemiseks ja selle alusel ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Mart Nutt

Autoriõigus: Mart Nutt, 2011

ISSN 1406-4782

ISBN 978-9949-23-200-0 (publication)

ISBN 978-9949-23-201-7 (PDF)

Lühendid

Lühend	Seletus
A	Arengupartei
EL	Euroopa Liit (töös kasutatakse EL-i läbivalt ka Euroopa Ühenduse kohta)
ELAK	Euroopa Liidu asjade komisjon
EME	Eesti Maarahva Erakond
ERL	Eestimaa Rahvaliit
ERSP	Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei
EÜRP	Eestimaa Ühendatud Rahvapartei fraktsioon
I	Rahvuslik Koonderakond Isamaa/Isamaaliit
IRL	Isamaa ja Res Publica Liit
K	Eesti Keskerakond
KK	Kindel Kodu
KO	Koonderakond
KUN	Kuningriiklased
KMÜ	Koonderakonna ja Maarahva Ühendus
M	Möödukad
ML	Maaliit
OE	otsuse eelnõu
P	Parempoolsed
PPL	Perede ja Pensionäride Liit
R	Eesti Reformierakond
RO	Eestimaa Rohelised
RP	Res Publica fraktsioon
SDE	Eesti Sotsiaaldemokraatlik Erakond
SE	seaduseelnõu
VF	Vene Fraktsioon

Sisukord

Lühendid	3
1. Uurimistöö eeldused ja ülesanded.....	7
1.1. Uurimistöö eesmärgid	7
1.2. Teema olulisus, aktuaalsus ja uudsus.....	15
1.3. Uurimistöö ülesehitus	18
1.4. Uurimiseis ja uurimistöö allikmaterjalid	19
1.5. Teoreetiline mudel ja meetodika.....	28
2. Eesti Parlamendi pädevus ja tegevus välissuhtlemise korraldamisel	39
2.1. Parlamentaarse riigikorra kehtestamine ja parlamendi pädevuse kujunemine (1918–1920).....	40
2.2. Esimene parlamentaarne demokraatia: Riigikogu pädevus 1920. aasta põhiseaduse alusel	44
2.3. Autoritaarne ajastu ja presidentaalne riik: Vabadussõjalaste põhiseadus (1933) ja Riigikogu pädevuse lõpetamine.....	48
2.4. Ülemnõukogu pädevus Nõukogude okupatsiooni ajal ja tegevus Eesti iseseisvuse ja välissuhtlemise taastamisel	53
2.5. Teine parlamentaarne demokraatia: Riigikogu õiguslik pädevus 1992. aasta põhiseaduse alusel	66
2.6. Riigikogu poliitilise pädevuse kujunemine 1992. aasta põhiseaduse järel.....	73
2.7. Välissuhtlemisest teiste riikide parlamentides	97
2.8. Järeldused.....	104
3. Eesti ja Venemaa vahelised piirilepingud – avalik arutelu ja menetlus Riigikogus	109
3.1. Piiriküsimuse teoreetiline taust	109
3.1.1. Geopoliitiline lähenemine.....	109
3.1.2. Riik ja riigipiir	111
3.1.3. Piirimuutmise argumendid: ajalooline õigus, enesemääramisõigus ja majanduslikud aspektid	115
3.2. Eesti ja Venemaa vahelise piiri kujunemine. Tartu rahuleping (1920)	121
3.3. Piiriküsimuse tõstatamine Eesti iseseisvuse taastamise ajal: neli poliitilist suunda.....	127
3.4. Eesti ja Venemaa seisukohad riigipiiri küsimuses	131
3.5. Merealapiiride seadus (1993) ja Eesti territoriaalmere küsimus	134
3.6. Piiriküsimuste käsitlemine Eesti ja Venemaa vahel (1992–1997)	136
3.6.1. Vastukaja avalikus sõnas (1993-1994)	143
3.6.2. Vastukaja Eesti valmisolekule loobuda Tartu rahulepingu järgsest piirist (1994-1995).....	150
3.6.3. Vastukaja Tartu rahulepingu viitest loobumisele piirilepingus (1996-1997)	155
3.6.4. Alla kirjutamata piirileping: Euroopa Liidu seisukoht (1997)	161
3.7. Avalikkus Euroopa Liiduga ühinemise eel: sõlmimata piirilepingu teema (2001–2004).....	162

3.8. Ühinemine NATO ja Euroopa Liiduga (2004): Eesti-Vene suhted uues paradigmas.....	164
3.9. Piirilepingute sõlmimine ja menetlus Riigikogus (2005).....	167
3.10.1. Vastukaja avalikus sõnas (2004-2005)	178
3.10.2. Allkirja tagasivõtmine Venemaa poolt (2005). Läti piirileping Venemaaga (2007)	180
3.11. Piirilepingu ülessoojendamise katsed (2008).....	183
3.12. Piirilepingute seos Eesti-Vene majandussuhetega	188
3.13. Eesti ja Venemaa majandussuhete kajastus meedias 1996–2010.....	192
3.14. Eesti-Vene piiriproblemaatika ülitundlikkus.....	200
3.15. Järeldused.....	211
4. Riigikogu tegevus Euroopa Liiduga ühinemise protsessis	215
4.1. Euroopa Liidu laienemine – Eesti võimalus pöörduda tagasi Euroopa majandusruumi	216
4.2. Euroopa Liiduga ühinemise poolt- ja vastuargumendid.....	220
4.3. Eesti ja Euroopa Liidu vaheline koostööleping (1993).....	225
4.4. Eesti ja Euroopa Liidu vaheline assotsieerumisleping (1995).....	227
4.5. Ettevalmistused Eesti ühinemiseks Euroopa Liiduga (2002).....	229
4.5.1. Põhiseaduse täiendamise eelnõu ettevalmistamise tööühm ja selle tegevus.....	232
4.5.2. Põhiseaduse muutmise ettevalmistused Riigikogus.....	234
4.6. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus (1067 SE) (2002-2003) ja selle menetlus	243
4.6.1. Põhiseaduse täiendamise seaduse esimene lugemine	244
4.6.2. Põhiseaduse täiendamise seaduse teine lugemine.....	247
4.6.3. Otsuste eelnõud rahvahääletuse korraldamiseks (1214 OE ja 1251 OE)	253
4.6.4. Põhiseaduse täiendamise seaduse kolmas lugemine ning otsus rahvahääletuse korraldamiseks ja põhiseaduse muutmiseks	255
4.7. Eesti ja Euroopa Liidu ühinemislepingu menetlus Riigikogus (2003-2004).....	260
4.8. Euroopa Liiduga ühinemise otsuse vastukaja avalikus sõnas (2002–2004).....	264
4.9. Riigikogu pädevuse teostamine Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga.....	266
4.10. Eesti majanduslikud võimalused Euroopa Liidu turul	268
4.11. Järeldused.....	269
4.12. EL-iga ühinemine ja piirilepingud: sarnasused ja erinevused.....	272
Kokkuvõte	276
Summary	282
Allikad	287
Kirjandus.....	287
Meedia ja perioodika.....	298
Õigusaktid, dokumendid ja uurimused.....	304
Võrguväljaanded	307
Intervjuud	309
Lisad	310
Lisa 1. Elulookirjeldus	310
Lisa 2. Curriculum vitae.....	314

Lisa 3. Enne jõustumist seadusandja heakskiitu vajavad välislepingud ja rahvusvahelised kokkulepped	318
Lisa 4. Küsitlustest	319
Lisa 4.1. EMOR	320
Lisa 4.2. EMOR	321
Lisa 4.3. EMOR	322
Lisa 4.4. EMOR	323
Lisa 5. Eesti-Vene piirilepingu arutelu seisukohad meedias aastatel 1993-1994	324
Lisa 6. Eesti kaubandusbilanss aastatel 1995 - 2003 (eur)	326
Lisa 7. Eesti kaubandusbilanss aastatel 2004 - 2010 (eurodes)	327

1. Uurimistöö eeldused ja ülesanded

1.1. Uurimistöö eesmärgid

Eesti parlamentarismi ajalugu on tänaseks rohkem kui 90 aastat pikk. Parlamentarismi alguseks Eestis võib pidada 1919. aasta kevadet, mil esmakordselt Eesti ajaloos kogunes demokraatlikult valitud rahvaesindus – Asutav Kogu. Tõsi, Eesti parlamentarismis on olnud pikad pausid. Esimese pausi põhjustas riigi poliitiline ebastabiilsus ja demokraatlikust valitsemisviisist taganemine aastatel 1934–1940. Teine, tunduvalt pikem paus järgnes võõrvõimu okupatsioonide, anneksiooni ja diktatuuri tõttu vahetult 1940. aastast 1990–1992. aastani. 1990. aastal, ülemnõukogu valimiste järel, hakati Eestis parlamentaarset valitsemisviisi järkjärgult taastama ning Eesti Vabariigi ülemnõukogu täitis põhimõtteliselt juba riigi seadusandliku kogu funktsioone. Eesti iseseisvuse taastamisega 20. augustil 1991 omandas ülemnõukogu rahvusvaheliselt tunnustatud seadusandliku kogu staatuse. Põhiseaduslikust parlamentarismist saab uuesti rääkida alates Riigikogu VII koosseisu valimisest vastavalt Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseadusele. Ajavahemikku märtsist 1990 kuni oktoobrini 1992 võime seega nimetada parlamentarismi taastamise etapiks. Niisiis, üheksakümnest aastast, mis on möödunud parlamentarismi loomisest Eestis, on tegelikku parlamentaarset riigikorda olnud Eestis kokku üksnes 34 aastat (15 aastat enne Teist maailmasõda ja 19 aastat alates iseseisvuse taastamisest).

Hoolimata parlamentaarse valitsemisviisi lühidusest on Eesti avalik elu omandanud võrdlemisi mitmekülgse parlamentarismi kogemuse. Läbi on proovitud kolm küllalt erinevat põhiseaduslikku valitsemisviisi: üliparlamentaarne demokraatia 1920–1934, presidentaalne nn pehme autokraatia 1934–1940 ning parlamentaarne demokraatia alates 1992. aastast. Kogemus on ka nõukogude-tüüpi diktatuur anneksiooni tingimustes, mil rahvaesindusel puudus sisuliselt iseseisev pädevus – seadusandliku koguna avalikkusele esitatud institutsioon (ülemnõukogu) ei omanud mitte mingisugust sisulist valitsemisfunktsiooni.

Samas ei tohi alahinnata ühiskondliku kooselu ja koostöökogemust, mille juured on tunduvalt varasemas ajas. Ühiskonnad, kus on tugevad demokraatlikud ühiselu traditsioonid ja kus on suurem kongruentsus (ühilduvus) erinevate tasandite vahel, on paremini ettevalmistatud nii demokraatiaks kui ka iseseisvuseks, omariikluseks. „Demokraatia on stabiilne siis, kui autoriteedivormid (valitsusvormid) on kongruentsed (ühilduvad) selle ühiskonna autoriteedivormidega, mille osaks on riik. Kongruentsus tähendab, et riigi struktuuris ja käitumishormides valitseb umbes sama segu demokraatiast ja autoritaarsusest kui parteides, ühingutes, tööl, koolis, perekonnas“ (Eckstein 1990, 3-4). Reformatsioon kujundas sotsiaalse omavalitsuse traditsiooni, sest luterlik kirik oli üles ehitatud tugevate koguduste omavalitsuslikule tegevusele. Oluline oli koguduse kontroll raha kasutamise üle, mis pani paika oskuse

arvestada soovide ja võimaluste suhtega. XIX sajandi omavalitsuslik kogemus vallakohtute kaudu ja sajandi lõpupoole linnades lisas kiriklikule ja riikliku omavalitsuse kogemust. Kodanikuühiskond tekkis XIX ja XX sajandil ka tugeva seltsielu kaudu. Eesti Üliõpilaste Selts, Eesti Kirjameeste Selts, põllumajandusühingud, kodanikualgatusel loodud pritsimeeste seltsid, koorid ja orkestrid jms löid koos muu omavalitsusliku kogemusega pinnase Maapäevale ja omavalitsuslik initsiatiiv aitas 1918-1919 luua iseseisvat ja demokraatlikku riiki. 1980-ndate lõpuks oli Nõukogude riigikorraldus omavalitsusliku tasandi Eestis küll hävitanud, kuid kogemus ja ajalooline mälu olid säilinud ja see võimaldas rahval organiseeruda palju kiiremini, kui mitmetes teistes Kesk- ja Ida-Euroopa maades.

Iseseisvus ja omariiklus on väikerahvale üks väheseid vorme, mille kaudu on võimalik säilitada oma keelt, kultuuri, omakeelset haridust ja otsustusõigust oma saatuse üle. Seega on omariiklus väikerahva jaoks eksistentsiaalne küsimus.

Iseseisev Eesti formeerus parlamentaarse riigina. Parlamentaarne riigikorraldus kehtib Eestis ka täna. Seega on parlamendi funktsioonid Eestis üldjoontes samad, mis teisteski parlamentaarsetes riikides. See puudutab ka majanduspoliitilisi ja välissuhtlemise alaseid otsuseid. Parlament kui seadusandlik kogu võtab vastu seadusi ja sellega määrab kindlaks riigi majandusliku arengu pikaajalised raamtingimused. Riigikogu funktsioonid parlamentaarse riigikorraga Eestis on:

- 1) õigusloome;
- 2) täitevvõimu kontrollimine (otsustatakse riigi tulude ja kulude üle, kehtestatakse maksud ning võetakse vastu riigieelarve);
- 3) riigi esindamine;
- 4) muud tegevused, mis tulenevad kas otse põhiseadusest või seadustest.

Seega on parlamendil suuremad eeldused esindada ühiskonna üldisi huve ja täita riigis leiduvate erinevate huvide tasakaalustaja osa kui valitsusel. Parlamendis on esindatud tunduvalt laiem poliitiline spekter kui valitsuses, kuna viimase moodustavad ainult valitsuskoalitsiooni kuuluvad erakonnad. Eesti valimistel kasutatakse mitmemandaadiliste valimisringkondade ja parteinimekirjade süsteem, mis soosib parteinimekirjadesse erinevate ühiskondlike huvigruppide kaasamist ja nende Riigikogusse pääsemist, mis avaldab mõju poliitiliste otsuste tegemisel.

Eesti tahtis vabaneda NSV Liidust võõrvõimust, sotsialismina serveeritud industriaalsest feodalismist ja plaanimajandusest koos kõrvalekalletega normaalsest majandusest, taastada riiklik iseseisvus, naasta turumajandusse ja Euroopa majandusruumi.

Käesolevas doktoritöös vaadeldakse kolme tegevust nende eesmärkide saavutamiseks:

- Eesti parlamendi pädevus ja tegevus välissuhtluse korraldamisel (2. peatükk). See oli vajalik Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamiseks,

iseseisvuse kindlustamiseks, välissuhtlemise taastamiseks, rahvusvaheliste organisatsioonidega liitumiseks jm.

- Eesti ja Venemaa vaheline piirileping (3. peatükk). See on vajalik Eesti Vabariigi ja Venemaa vaheliste (majandus)suhete elavdamiseks, Eesti investeerimiskliima parandamiseks ja Eesti julgeoleku kindlustamiseks.
- Riigikogu tegevus Euroopa Liiduga (edaspidi EL) ühinemise protsessis (4. peatükk). Eesti soov ühineda EL-iga tulenes suuresti ajaloolistest põhjustest. Eesti linnad hakkasid juba 13. sajandi keskpaigast tegutsema Hansa Liidu liitlastena, saades hiljemalt 14. sajandi teisel kolmandikul Hansa Liidu täisliikmeks. Eesti alal tegutsenud iseseisev orduriik oli Põhja-Euroopa ühe tugevama sõjalise jõu esindaja ning Eesti linnad kuulusid Põhja-Euroopa tugevaimasse kaubandusorganisatsiooni. Eesti on Hansaliidu aegadest kuulunud Euroopa majandusruumi, mis on ka jätkuvalt Eesti loogiline koht. See on Eestile majanduslikult kasulik ja pakub poliitilist kaitset. Eesti ei saa olla EL-i ja SRÜ vahel. SRÜ-sse aga Eesti astuda ei taha.

Eesti majandushuvid on valdavalt EL-is. Samas on Eestil Euroopaga palju laiem side. Sellesse kuuluvad:

- 1) ühine usuruum (Jeruusalemm ja kristlus);
- 2) ühine õigusruum ehk Rooma;
- 3) ühine kultuuri- ja filosoofiaruum ehk Ateena.

Eesti kuulub nii geograafiliselt kui ka ajalooliselt Euroopasse. Meie mentaliteet ja väärtussüsteem (üksikisiku õigusi ja vabadusi, sõltumatut kohtuvõimu, omandi puutumatus, vaba akadeemilist suhtlemist jms puudutavad väärtused) pärineb Euroopa kultuurikeskkonnast. Teised välja pakutud teoreetiliselt võimalikud orientatsioonid on seetõttu probleemilised.

Eesti riikluse erinevatel ajajärkudel on parlamendil olnud erinev roll ja see puudutab parlamendi pädevust ka välissuhtlemises. Parlamentaarse demokraatia tingimustes 1919–1934 kuulus Asutavale Kogule ja Riigikogule vähemasti formaalselt (juriidilis-institutsionaalselt) mitmes välissuhtlemise valdkonnas keskne koht – näiteks olulisemate lepingute ratifitseerimine kuulus rahvaesinduse pädevusse ja Vabariigi Valitsus, kes teostas jooksvat välispoliitikat, oli rahvaesinduse ees vastutav juba seeläbi, et see nimetati ametisse ja vabastati ametist rahvaesinduse poolt. Alates 1934. aastast kuni Eesti okupeerimiseni NSV Liidu poolt, läks see pädevus üle riigipeale – alguses Riigivanemale, seejärel Vabariigi Presidendile. Nõukogude okupatsiooni ajal kuulus see pädevus vormiliselt ülemnõukogu presiidiumile, aga kuna välissuhtlemine oli koondunud NSV Liidu keskvalitsuse kätte, siis mingit sellealast pädevust ülemnõukogu presiidiumil tegelikult ei olnud. See pädevus tekkis 1991. aasta augusti lõpul, mil Eesti astus iseseisvuse taastanud riigina taas välissuhtlemisse.

Vastavalt 1992. aasta põhiseadusele on Riigikogu õiguslik pädevus välissuhtlemises ligilähedaselt sama, mis see oli 1920. a põhiseaduse kohaselt. Kuid õiguslikule pädevusele lisandub poliitiline pädevus, välissuhtlemise teostamise ja kontrolli praktiline pool.

Käesoleva uurimistöö eesmärgid on:

- 1) selgitada välja Eesti parlamendi õiguslik ja poliitiline pädevus välissuhtlemises;
- 2) analüüsida Riigikogus vastuvõetavate välissuhtlemisalaste otsuste kujundamise mehhanisme;
- 3) analüüsida valitsuse, erakondade, ühiskondlike survegruppide, üksikute parlamendisaadikute, aga ka välisriikide mõju nendele otsustele.

Uurimuse keskseks küsimuseks on, kuivõrd on Riigikogu pädevuses välispoliitika kujundamine või piirdub eelnimetatu välispoliitiliste otsuste kinnitamise ja välissuhtlemisega? Riigivõimu institutsioonide tegevuses ja omavahelistes suhetes hõlmab pädevus mitut valdkonda. Pädevus jaguneb esmajoones:

- 1) õiguslikuks pädevuseks ja
- 2) poliitiliseks pädevuseks.

Õiguslik pädevus kujundatakse põhiseaduse, seaduste ja rahvusvaheliste õigusaktidega. Põhiseadusega on reguleeritud riigi institutsioonide pädevused eri valdkondades, samuti Riigikogu ning valitsuse tööülesanded ja nende jaotus, otsustuste tegemise mehhanism ja otsuste hierarhia, sh välispoliitilises ja rahvusvahelises suhtlemises. Seaduste funktsioon on täpsustada põhiseadust. Rahvusvahelised õigusaktid hõlmavad konventsioone, välislepinguid, rahvusvaheliste organisatsioonide tööpõhimõtteid jm. Õigusliku pädevuse vormiks on institutsiooniline pädevus, sealhulgas seadusandliku ja täidesaatva võimu pädevuse jaotus.

Poliitiline pädevus seostub väljakujunenud tegevusviisidega (traditsioonid, tavad), hõlmates igapäevaste ülesannete täitmist ja tööjaotust. Poliitiline pädevus ei tulene institutsionaalsest asendist riigikorralduses. Poliitilist pädevust mõjutab nii avalikkuse usaldus parlamendi ja valitsuse vastu kui ka ametnikkonna valmisolek arvestada avaliku arvamuse, rahvaesinduse ning kodanikuühiskonna põhimõtetega. Õiguslikus mõttes on Eesti Vabariigi riigipea ja seega esimene ametiisik Vabariigi President, teine Riigikogu esimees ja alles kolmas peaminister, kuid tegelikkuses kuulub kõige laiem pädevus täidesaatva võimu juhile – peaministrile. See näitab ilmekalt suurt nihkumist õiguslikus ja poliitilises pädevuses. Välispoliitika kujundamisel on oluline analüüsida, kes seda teostab ja kui iseseisev on oma tegevuses mingi välispoliitikas pädevust omav asutus. Niisiis kattub pädevus riigivõimu korralduses suurel määral võimuga.

Õigusliku ja poliitilise pädevuse omaduseks on üldine pädevus, kompetents – võimu teostamise võimekus, selleks vajalik ettevalmistus ja vahendid.

Käesolevas töös on tähelepanu all Riigikogu kui seadusandliku kogu pädevus. Valitsuse kui täidesaatva võimu pädevust käsitletakse niivõrd, kuivõrd on see vajalik Riigikogu pädevuse avamisel.

Riigikogu pädevus välissuhtlemises hõlmab õiguslikku ja poliitilist pädevust, nagu ka teiste institutsioonide pädevus. Riigikogu õiguslik pädevus tuleneb otseselt õigusaktidest. Teistes riikides, vähemasti demokraatiates, on parlamendi õiguslik pädevus määratud samadel alustel. Poliitiline pädevus võib riigiti suuresti erineda, sõltudes aja jooksul rahvusvahelises suhtlemises väljakujunenud praktikast. Piir õigusliku ja poliitilise pädevuse vahel ei ole sageli selge, mistõttu aeg – ajalt tõstatuvad vaidlused erinevate institutsioonide pädevuse küsimuses väga erineva õiguskorraga ja ajaloolise taustaga riikides. Praktilisel poliitiliste otsuste kujundamisel osutub keskseks esmapilgul vähem tähtsana näiv küsimus riigivõimu teostamisest.

Nii tuleb ka Eestis vaadelda erinevate institutsioonide pädevust välissuhtlemises mitte ainult lähtudes õigusaktidest, vaid analüüsides ka nende õigusaktide rakendamist, praktilist asjaajamist, riigi esindamist välissuhtlemises ja sisepoliitilist otsuste tegemise mehhanismi.

Doktoritöös analüüsitakse parlamendi ja valitsuse välissuhtlemise-alase pädevuse jagunemist ja selle sobivust parlamentaarse valitsemisviisiga. Töö lähtub eeldusest, et välissuhtlemine kuulub põhiliselt täidesaatva võimu pädevusse ka parlamentaarses riigis ja seadusandlikul võimul on valida kas valitsusepoolsete otsustega nõustuda või mitte, kuid jooksvatesse välispoliitika küsimustesse on vähe võimalusi sekkuda. Riigi otsustusmehhanismi kohta on sama väitnud Michael Nicholson, märkides, et „ükskõik missuguse organisatsiooni otsused võtab vastu väike inimrühm. Riigi puhul võib see olla ministrite kabinet“ (Nicholson 2004, 39). Parlament saab järelikult reeglina reageerida välispoliitikale üksnes tagantjärele. Samalaadset seisukohta väljendas Soome uurija Seppo Tiitinen, kes on tegelenud parlamentide välissuhtlemisega üldisemalt. Tiitineni järgi „diplomaatia on arvatud olevat täidesaatva võimu, mitte parlamendi valdkond“ ja parlamendi pädevus „võtab kas eelneva konsultatsiooni, järgneva kontrolli või lepingute ratifitseerimise kuju“ (Tiitinen 1996, 56). Valentine Herman ja Françoise Mendel on kinnitanud, et „parlamendi roll välispoliitika kujundamisel ja kontrollimisel on väike“ ning „parlamendil ei ole võimalik osaleda läbirääkimistel, mis viivad lepingute sõlmimiseni, samuti ei saa parlament sundida valitsust pidama läbirääkimisi“ (Herman, Mendel 1988, 879-880).

Eelesitatud leviarvamust tasub täpsustada. Valitsus võib poliitilises elus valitsevate meeleolude ja avaliku arvamusega arvestada. Avalik arvamus mõjutab erakondade seisukohti ja valitsus ei saa võtta ette välispoliitilisi samme, mis on avaliku arvamusega ning parlamendi enamuse seisukohaga tõsisel vastuolus. Olukorras, kus valitsusel on möödapääsmatu teha otsus, mida parlament ei toeta, peab ta valima, kas:

- a) veenda parlamendi enamust, aga ka avalikku arvamust otsuse vajalikkuses;
- b) riskida lepingu ratifitseerimata jätmisega parlamendis või umbusaldamisega, mis toob paratamatult kaasa valitsuse tagasiastumise. Valitsus peab suutma ette näha, et parlamendiga mitteamvestamine võib välissuhtlemises kaasa tuua suurema kahju, kui hoida parlamenti kursis ja leida õigeaegselt toetust oma tegevusele.

Täidesaatva võimu keskset rolli välissuhtlemises eeldab ka ühtse välispoliitika põhimõtte, mis on riigi adekvaatse välispoliitika üks eeltingimusi. Ühtne välispoliitika tähendab põhimõtet, et kõik riigi institutsioonid lähtuvad ühest ja samast välispoliitilisest doktriinist ja eriarvamused lahendatakse riigisisesealt, mitte ei viida neid rahvusvahelise avalikkuse ette. Ühtne välispoliitika on eelduseks, et riik suhtleb välismaailmaga kui tervik ja suudab seeläbi saavutada oma eesmärged tõhusamalt, jätmata võimalust teistel riikidel mängida erinevate institutsioonide huvisid üksteise vastu välja. Pädevuse seisukohalt on tähtis, kes töötab välja välispoliitika alused ja kujundab doktriini. On see parlament kui seadusandja või valitsus kui välispoliitika elluviija? Parlamentaarse riigi põhimõtte eeldab, et see oleks parlamendi pädevus. Rahvusvaheline praktika aga seda kuidagi ei kinnita.

Doktoritöös püstitatakse hüpotees, et Eesti välispoliitikas on parlament jäetud suures ulatuses kaasamata – otsused tehakse väga kitsas isikute ringis ja mitte ainult välispoliitilisel tasandil, vaid kõikides võtmeküsimustes.

Selle hinnaks on terav poliitiliste otsuste ja avaliku arvamuse lahknemine, mis väljendub nii rahvaesinduse kui valitsuse reeglipärases ebapopulaarsuses. Otsustuste kujundamise keskmes pole mitte valitsus kui poliitiline institutsioon, vaid kõrgemate ametnike tasand. Valitsusel ei ole iseseisvate otsustuste tegemiseks piisavalt poliitilisi vahendeid: poliitilise päevakorra annab valitsusele ette ministeeriumide administratsioon. Minister ei esinda ministeeriumis mitte Riigikogu ja valitsuse kui meeskonna seisukohta ega ka oma erakonna huve, vaid hoopiski ministeeriumi ametnikkonna seisukohta valitsuses ja Riigikogu ees. Selle hüpoteesi paikapidavus selgitaks ka asjaolu, miks väga erinevatest poliitilistest jõududest koosnevad valitsused viivad ellu peaaegu ühesugust poliitikat ja miks valitsuse liikmed ei oska tihtipeale selgitada valitsuse algatatud seaduseelnõu eesmärgi, kuid „apoliitilised“ tippametnikud oskavad küll. Ja veel, miks peaaegu eranditult lükatakse ilma sisulise arutamisetagi tagasi Riigikogus algatatud eelnõud, põhjendusel, et valitsusel on valmimas sama valdkonda reguleeriv eelnõu (välja arvatud eelnevalt kokku lepitud juhud)? Seda praktikat on rakendanud kõik valitsused ja sellest kumab läbi pigem ministeeriumide kui poliitikute käekiri. Nõrk poliitiline sidustus teeb tülilaks avaliku arvamusega arvestamise, kolmanda sektori kaasamise ja avaliku arvamusega arvestatakse vaid äärmises olukorras, kui kuidagi teisiti ei ole enam võimalik. Selle alusel liigitub Eesti pigem „tulekahju kustutavaks“ riigiks kui seda ennetavaks, seega

pigem reaktiivset kui proaktiivset poliitikat teostavaks riigiks, tegeledes tagajärgede ja mitte põhjustega. Valitsusel oleks suurem toetus, kui avalikkusega suudetaks pidevalt suhelda ja ametnikkond seataks valitsuse poliitiliste otsuste kujundaja rollist nende elluviija rolli. Kui esitatud hüpotees vastab tõele, siis võib väita, et Eesti on tugevalt ametnikukeskne riik (nn haldusriik), kus parlamentaarne demokraatia on muutunud pigem kulissiks kui sisuliseks riigivalitsemise vormiks.

Võimalik, et tegemist on tänapäeva parlamentaarsete demokraatiate üldise probleemiga. Küsimusele, kas teistes parlamentaarsetes demokraatiates on asi teistmoodi (vt Lijphart 2009), ei anta siinses töös vastust, sest teiste riikide parlamentide pädevuse analüüs ei seonu antud doktoritöö teemaga. Küll esitatakse sellesisulist materjali tulevastele uurimustele Eesti näite varal, viidates sarnasustele mitmete Euroopa riikidega. Võrdlused ei kuulu siiski töö keskmesse, vaid üksnes täiendavad demokraatliku praktika analüüsi.

Eesti rahvaesinduse pädevuse iseloomustamiseks käsitletakse konkreetsete lepingute ja õigusaktide menetlemisega seotud protsesse, valgustades parlamendi tegutsemist olukordades, kus parlamendi mõju välissuhtlemisele on avaldunud erineval moel ja kus seetõttu on ilmnenud Riigikogu võimalus mõjutada kogu riigi välispoliitikat. Eraldi on tähelepanu all Eesti-Vene piirilepingud. Toimiva riigipiiri olemasolu on väikeriigile oluline iseseisvuse tagatis ja identiteedi säilimise tingimus, seega riigi jaoks eksistentsiaalse tähtsusega küsimus. Teisalt kuulub vastavalt Eesti põhiseadusele riigipiiri muutmine protseduuride hulka, mis nõuab Riigikogu koosseisu 2/3 enamust. Selle asjaolu tõttu ei saa valitsus toetuda üksnes koalitsioonile, vaid peab kaasama otsustusse ka opositsiooni. See annab omakorda Riigikogule tunduvalt suurema kaasrääkimise võimaluse kui muudes küsimustes, sh välissuhtlemises. Piirilepingud on valdkond, kus Riigikogul on võimalus kasutada oma õiguslikku pädevust poliitilise pädevuse suurendamiseks ja valitsusele oma tahte pealesurumiseks. 2005. aastal ratifitseeritud Eesti-Vene piirilepingute puhul Riigikogu nii toimiski.

Põhjalikult käsitletakse EL-iga ühinemise rahvahääletuse ettevalmistusi ja selleks vajalike muudatuste tegemist põhiseaduses, samuti Riigikogu menetlust seoses Eesti ühinemislepingu EL-iga ratifitseerimiseks kui parlamendi senist praktikat kõige iseloomulikumalt avavat teemat. EL-iga ühinemine oli Eestile tähtsaim eesmärk pärast iseseisvuse taastamist. Eesti ühinemisel EL-iga oli:

- 1) väga tugev julgeolekupoliitiline mõõde, kuna iseseisvuse säilitamine ilma rahvusvaheliste garantiideta on väikeriigile äärmiselt küsitav;
- 2) ülioluline majanduslik mõõde: Eesti liitus suure majandusruumiga. Ühest küljest avardas see Eesti võimalusi parandada konkurentsivõimet ja arenguvõimalusi, aga teisest küljest tuli paratamatult osa suveräänsust delegeerida EL-i otsustustasandile, sest väikeriik on suhteliselt kallim kui suur süsteem ja tema majanduslik efektiivsus on isoleeritult problemaatiline. Sellega oli avalikkusel

raske leppida. Riigikogu pidi leidma tasakaalu Eesti vajaduste ja võimalike ebapopulaarsete otsuste tagajärgede vahel, kaaludes EL-iga ühinemise otsuse võimalikku tagasilükkamist rahvahääletusel või parlamendierakondade häälte kaotamist valimistel.

Riigikogu võimuses oli oma õiguslikku pädevust kasutades panna maksma oma poliitiline pädevus ja valitsuse töö EL-iga ühinemise protsessis tagasi lükata. Ka nende otsuste puhul ei saanud valitsus toetuda üksnes koalitsioonile, mistõttu valitsuse järeleandlikkus parlamendi meeleoludele oli väga suur. Samas seda probleemi ei tekkinud, kuna Riigikogu peaaegu konsensuslikult toetas EL-iga ühinemist ja seepärast jätsid ka opositsioonierakonnad kasutamata võimaluse häälte eest midagi vastu kaubelda või lihtsalt EL-i vastaste häälte püüdmiseks vastutusest kõrvale hoida, kas siis vastu hääletades või hääletamata jättes. Seega oli EL-iga ühinemiseks valiku rahvahääletuse ja põhiseaduse muutmise ettevalmistamine teine näide, milles Riigikogul oli rahvusvaheliste otsuste tegemisel määrav poliitiline pädevus.

Riigikogu menetles VII–X koosseisu jooksul kokku 453 rahvusvahelist õigusakti. VII koosseis võttis vastu 79 ratifitseerimise ja ühinemise seadust, nende täiendamist või muutmist ning 14 menetletud õigusakti jäi vastu võtmata, võeti tagasi või langes menetlusest välja; VIII koosseis võttis vastu 118 õigusakti ja 2 jäi vastu võtmata; IX koosseis võttis vastu 115 õigusakti, 2 jäi vastu võtmata ja 1 denonsseeriti; X koosseis võttis samuti vastu 115 õigusakti, 2 jäi vastu võtmata ja 7 denonsseeriti (statistika kättesaadav Riigikogu juriidilises osakonnas).

Uurimistöös ei ole seatud eesmärgiks käsitleda parlamendi kogu välissuhtlemist ega ka mitte kõigi välislepingute ratifitseerimisega seonduvat menetluskäiku. Samuti ei ole süvenetud lepingutesse, mille menetlemisel Riigikogu ei ilmutanud omapoolset aktiivsust, olgugi need samuti rahvusvaheliselt olulise tähtsusega või pälvinud suurt avalikkuse tähelepanu ning tekitanud Riigikogus teravaid debatte, nagu 1920. aasta Tartu rahuleping, 1991. aasta Eesti-Vene riikidevaheliste suhete leping ja 1994. aasta nn juulilepingud, mille alusel viidi Eestist välja Vene sõjavägi. Need lepingud ratifitseeriti Riigikogus sellisel kujul, nagu need olid alla kirjutatud ning valitsuse poolt ratifitseerimiseks esitatud, so ilma ühepoolsete deklaratsioonideta ja valikulise ratifitseerimiseta. Riigikogu vaid nõustus valitsuse otsusega, seda kohati kritiseerides. Kriitika oli suuresti mõjutatud avalikust arvamusest ja võimalikust valimissituatsioonist.

Kuna uurimistöö eesmärk ei ole keskenduda EL-i teemalisele debatile laiemalt, siis on meediakajastusi ja avaliku arvamuse küsitlusi kasutatud üksnes sedavõrd, kuivõrd see on aidanud mõista parlamendidebati tagamaid. Eraldi ei ole käsitletud ka Riigikogu Euroopa Asjade Komisjoni (hilisema EL-i Asjade Komisjoni, edaspidi ELAK) tööd, mille tegevus keskendus küll ühinemistingimuste analüüsile, *aquis'* täitmisele, valitsuse tegevuse kontrollimisele EL-iga ühinemisel ja parlamentaarsete kontaktide pidamisele

delegatsioonina Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentidega, kuna see valdkond eeldaks eraldi uurimust. Samuti ei käsitleta Riigikogu EL-i suunalist tegevus alates Eesti ühinemisest, kuna see ei kuulu enam EL-i arusaamades välissuhtlemise alla.

1.2. Teema olulisus, aktuaalsus ja uudsus

Parlamendi pädevus ja tegevus välissuhtlemises on olnud äärmiselt oluline Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamisel ja kindlustamisel, välissuhtlemise taastamisel ja rahvusvaheliste organisatsioonidega liitumisel. Riigikogu on tegelenud Eesti ja Venemaa vahelise piirilepingu temaatikaga, mis on oluline faktor Eesti ja Venemaa vaheliste (majandus) -suhete elavdamisel ja Eesti investeerimiskliima parandamisel. Väga oluline oli Riigikogu tegevus EL-iga ühinemise protsessis. Seega on Riigikogu roll Eesti majanduses, poliitilises ja sotsiaalses elus ülioluline ning ta omab lisaks ajaloolisele taustale ja hetkeseisule ülimalt olulist tulevikumõõdet, andes aimu, missuguse riigitüübi suunas Eesti areneb. Demokraatia ja parlamentarism on pidevas arengus ja koos rahvusvahelise keskkonna kiire muutumisega toob see kaasa paratamatuid muutusi ka Eesti riigimudelis. Parlamendi roll võib otsuste tegemise protsessis suureneada, väheneda või jääda üldjoontes samaks, aga ka teiseneda otsuste tegemise tasandite mitmekesistumise tõttu.

Siseriiklikus kontekstis on nendeks teguriteks otsese demokraatia elemendid ehk esindusdemokraatia suhe kodanikuühiskonna edasiarenemisega ning seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu pädevuse jaotumine. Traditsiooniliselt on otsese demokraatia elementideks olnud rahvaalgatus ja rahvahääletus. Mõlemad on kuulunud Eesti riigi otsustetegemise mehhanismi. Rahvaalgatust tänane põhiseaduslik kord ei tunnista, kuid sellesuunalisi küsimusi ja algatusi tõstatatakse Eestis regulaarselt. Rahvahääletus on tänases Eesti riigivalitsemise süsteemis tugevalt Riigikogu-keskne, kuna üksnes Riigikogu võib võtta vastu otsuse rahvahääletuse korraldamiseks. Samas on rahvahääletuse otsus riigiorganitele siduv, erinevalt paljudest teistest Euroopa demokraatiatest. Kuid nii ei ole see alati olnud ning küsimus, kas rahvahääletus ei peaks olema võimalik ka kellegi teise, näiteks Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või kodanikualgatusena, tõstatub ikka ja jälle. Välislepingute ratifitseerimine rahvahääletusel ei ole kehtiva põhiseaduse järgi lubatud, kuid seda saab muuta. Rahvahääletus välispoliitilise orientatsiooni küsimuses (ühinemiseks EL-iga) on toimunud juba Eestis ja põhimõtteliselt ei ole välistatud teistsugused orientatsioonivalikud rahvahääletusel. Kõik see seab Riigikogu pädevuse välissuhtlemises uude valgusesse.

Leidub ka teisi otsese demokraatia vahendeid. Kiiresti arenev kodanikuühiskond suurendab mitmesuguste survegruppide nagu seltsid, kodanikuühendused, ametiühingud jt mõju esindusorganitele. Juba praegu mõjutab avalik arvamus tugevasti Riigikogu ja valitsuse otsuseid, sh

välissuhtlemises. Kodanikuühiskonna mõju nendele otsustele tulevikus ainult kasvab.

Muutumises on valitsuse poliitiline pädevus. Globaliseeruvus maailmas tuleb võtta otsuseid vastu kiiresti ja kvaliteetselt. Eriti puudutab see välispoliitilisi otsuseid. Sellest vaatenurgast on traditsioonilist parlamentarismi lihtne kritiseerida kui aeglast ja kohmakat ning näidata otsuste tegemise protsessi Eestis kui kaasaja nõuetele mittevastavat. See loob tingimused valitsuse isetegevuse suurendamiseks ja rahvaesinduse kõrvaletõrjumiseks. Otsuste tegemine EL-is ja NATO-s eeldab samuti valitsuse tegevuse efektiivsust. Kui nende otsustega kaasneb veel riigisaladuse ja rahvusvahelise julgeoleku teema, jääb Riigikogu paljudest otsustest kõrvale, kuhu siamaani oli rahvaesindus kaasatud. Iseenesest ei kao sellega parlamendi võimalus pääseda riigisaladusele ligi, kuid otsuste tegemise tsentraliseeritus ja kiire reageerimisvajadus muudavad selle tagantjärele teadmiseks. Parlamendi ja valitsuse välissuhtlemis pädevuse analüüs peaks aitama välja selgitada, kas muutused on kooskõlas parlamentaarse riigi põhimõtetega ja kui kaugele võib selles arengus minna. Tiitinen on kirjutanud, et „rahvusvaheliselt otsustatakse üha enam küsimusi, mis varem kuulusid sisepoliitikasse ja parlamendi ainuotsustamisalale“ ja kuna lepinguid tehakse rohkem rahvusvahelistes organisatsioonides, siis „need ka kontrollivad lepingute täitmist riikide poolt“ (Tiitinen 1996, 55-56).

On oluline analüüsida, millised asjaolud on muutnud senist parlamendi pädevust ning millised on tegurid, mis tingivad seda edaspidi. Samuti, kas need tegurid on objektiivsed või väljendavad institutsioonidevahelist võimuvõitlust, milles parlamendi pädevuse muutmine on üksnes ettekäändeks. Sellisest analüüsist võib sõltuda, missuguses riigis me tulevikus elame. Analüüs peaks põhjendada muudatuste rakendamist või tegematajätmist, kui neis võib peituda oht demokraatlikule riigikorraldusele üldse.

Probleem ei ole niisiis mitte ainult abstraktne, vaid täiesti poliitilis-aktuaalne. Eesti on EL-i ja NATO liikmesriik, mis tähendab, et nendes organisatsioonides tehtavad otsused mõjutavad meie igapäevast elu, välissuhtlemist ja julgeolekukeskkonda juba praegu. EL-i lepingute alusel on liikmesriigid, sh Eesti, delegeerinud osa oma pädevusest EL-i keskorganitele. Selline delegeerimine pigem süveneb ja Lissaboni leping¹ aitab sellele ainult kaasa. Nii on juba praegu tekkinud Eestile kohustused lepingute suhtes, mida Riigikogu enam ei ratifitseeri ja mida ei otsustata siseriiklikult ka muul moel (nt Schengeni riikide viisalepingud välisriikidega). Siit tekib omakorda küsimus, milliste mehhanismide kaudu saab Riigikogu kontrollida Euroopa keskorganites tehtavaid otsuseid ja Eesti enda valitsuse tegevust olukorras, kus valitsuse pädevuses on ainuõigus esindada Eesti seisukohta EL-is? Mil moel vältida olukorda, kus Eesti põhiseadus enam faktiliselt (poliitiliselt) ei tööta ja Riigikogu on kaotanud igasuguse välissuhtlemisalase pädevuse? See probleemiring teeb doktoritöö äärmiselt aktuaalseks. Küsimus, mida peaks Eesti

¹ 13.12.2007 EL-i tippkohtumisel alla kirjutatud ja 01.12.2009 jõustunud leping.

ette võtma parlamentaarse riigikorra säilitamiseks ja milliseid arenguid vältima, on teema, millele tuleb anda vastus lähiajal, kuna mitmed protsessid on pöördumatud, st eksimusi ei ole võimalik heastada.

Parlamentaarne riigikord on Eestis sätestatud põhiseadusega, mistõttu see ei saa asenduda presidentaalsega ilma põhiseadust muutmata.

Töös pööratakse suurt tähelepanu Eesti õigusliku järjepidevuse küsimustele. Selle tähtsus pole sugugi mitte ainult ajalooline. Õigusliku järjepidevuse tunnustamine tõi 1991. aasta augustis ja septembris kaasa olukorra, kus enamik lääneriike ei tunnustanud Eestit kui uut riiki, vaid avaldas valmisolekut taastada/sõlmida Eestiga diplomaatilised suhted kui eksisteeriva riigiga. See on võimaldanud Eestil rakendada mitmeid siseriiklikke põhimõtteid, mis uue riigi puhul ei oleks pälvinud mõistmist (omandireform, kodakondsuspoliitika), vabastanud Eesti endise NSV Liidu välisvõla tasumisest ja tema poolt võetud rahvusvaheliste kohustuste täitmisest, andnud argumendi rahvusvahelisel areenil seista vastu Venemaa mõjusfääride (nn lähivälismaa) poliitikale ning ühineda EL-i ja NATO-ga. Seega on õiguslikul järjepidevusel praktiline tähtsus ja selle uurimine ei piirdu ainult „propagandistliku kasuga“. E. Medijaineni sõnul „peaks see süvendama tänase diplomaatia seoseid Eesti välissuhtlemise ajalooga enne viimast sõda. /.../ Mõnede inimestele ja asutustele on taolistel seostel tähtis tunnetuslik pool“ ning „usutavasti vajab isegi praegune välisministeerium seda seost, kasvõi soliiduse suurendamise eesmärgil“ (Medijainen 1999, 60).

Käesolevas töös tõstatatakse mitmeid uudseid teemasid ja esitatakse uusi vaatenurki. Eestis ei ole varem uuritud Riigikogu pädevust välissuhtlemise alal ja õigusliku ning poliitilise pädevuse jagunemist välissuhtlemises Eesti seadusandliku ja täidesaatva võimu vahel. Piirilepinguid on käsitletud valitsuse, Eesti-Vene suhete ja läbirääkimisprotsessi kontekstis, kuid menetlemist ja ratifitseerimist Riigikogu pädevusest ja tegevusest lähtudes ei ole käsitletud. EL-iga ühinemine on olnud ulatuslikult käsitletud täidesaatva võimu ja avaliku arvamuse seisukohast, kuid Riigikogu roll, mõju Eesti ühinemisel EL-iga ja otsuse tegemise mehhanism on olnud selles seni läbi uurimata. Ülioluline ja aktuaalne teema on, milliseid muudatusi toob Eesti poliitilisele süsteemile ja Riigikogu pädevusele kaasa EL-i kuulumine, arvestades süvenevat integratsiooni EL-i sees. Käesolevas töös on need probleemid tõstatatud, kuid lõplik vastus, milliseks kujuneb liikmesriikide suveräänsus ja parlamentarism EL-is, jääb ootama edasist arengut ja sellele tuginevat analüüsi.

Parlamentaarset kontrolli valitsuse tegevuse üle ei ole senini Eestis eraldi nähtusena uuritud. Parlamentaarset kontrolliga seotud teemasid ja juhtumeid käsitleb olemasolev Eesti teaduskirjandus teiste uurimisprobleemide raamistikus. Parlamentaarne kontroll pole ka rahvusvaheliselt kuulunud poliitikateaduste tähelepanu keskmesse. Põhjalikumalt on seda uuritud Ameerika Ühendriikides, kuid Ameerika Ühendriikide valitsemissüsteemi iseärasuste tõttu nende uuringute tulemuste ja nendes sätestatud mudelite üldkehtivus on ilmselt piiratud. Käesoleva töö eesmärkide täitmiseks on koostatud Eesti parlamentaarset

kontrolli mudel, mis ei pretendeeri üldistavale parlamentaarse kontrolli käsitlusele.

1.3. Uurimistöö ülesehitus

Käesoleva sissejuhatava peatüki järel käsitletakse teises peatükis „Eesti parlamendi pädevus ja tegevus välissuhtlemise korraldamisel“ Eesti erinevate rahvaesinduste õiguslikku ja poliitilist pädevust, eeskätt välissuhtlemise küsimuse, ning tööga seonduvalt vajalikus ulatuses analüüsitakse välissuhtlemise-alast tegevust. Käsitletud on Asutava Kogu ja Riigikogu tööpõhimõtteid ajavahemikus 1919–1940. Välja on toodud Eesti õigusliku staatuse küsimused seoses riigi okupeerimise ja annekteerimisega 1940. aastal NSV Liidu poolt ja Eesti NSV „nukuparlamenti“ ülemnõukogu tegevuspõhimõtted välissuhtlemises, samuti mittetunnustamispoliitika läänერიიკიდე poolt ja selle mõjud Eesti õiguslikule staatusele ning iseseisvuse taastamisele, millega kaasnes ka välissuhtlemise taastamine 1990. aastal valitud ülemnõukogu poolt². Seejärel vaadeldakse 1992. aastal põhiseaduse alusel valitud Riigikogu välissuhtlemispädevust, keskendudes Riigikogu VII–X koosseisu tegevusele. Kuna doktoritöö jaoks materjali kogumise ajal ei olnud XI koosseis oma tegevust veel lõpetanud, siis puudutatakse seda vastavalt vajadusele ja niivõrd, kui võrd varasemate koosseisude otsused ja sel ajal käivitunud protsessid mõjutasid otseselt XI koosseisu tegevust. Peatükis analüüsitakse ka välissuhtlemise-alaste otsuste tegemise protsessi Riigikogus ja menetluspõhimõtteid, mis viisid Riigikogule esitatud lepingu aruteludest Riigikogu seisukoha kujundamiseni ja ratifitseerimiseni.

Kolmandas peatükis „Eesti ja Venemaa vahelised piirilepingud – avalik arutelu ja menetlus Riigikogus“ käsitletakse piirilepinguid, rõhuga Eesti ja Venemaa vahelistel piirilepingutel, mille üle algasid läbirääkimised juba 1991. aastal ja mis jõudsid allakirjutamiseni ning Riigikogu poolt ratifitseerimiseni 2005. aastal. Töös on lähtutud teesist, et see protsess on olnud vajalik Eesti ühinemiseks EL-iga, Eesti ja Venemaa vaheliste majandussuhete elavdamiseks ja Eesti investeerimiskliima parandamiseks rahvusvahelisel tasandil. Samas ei ole lepingud tänaseni jõustunud, kuna Vene Föderatsioon on oma allkirja lepingutelt tagasi võtnud. Piirilepingute menetlemist analüüsitakse eeskätt seetõttu, et selles protsessis kasutas Riigikogu kõige jõulisemalt oma pädevust ja sundis valitsust nõustuma deklaratsiooniga, mille suhtes varem oli ka teisele lepingupoolele rõhutatud, et mingisuguseid täiendavaid akte ei kavatse valitsus koos lepingutega ratifitseerimisele esitada. Valitsus neid ei esitanudki, kuid pidi

² Silmnähtav roll oli toleaeagses välissuhtlemisel samal aastal valitud Eesti Kongressi poolt moodustatud Eesti Komiteel. See suhtlemine leidis aset peaaesjalikult isiklike kontaktide kaudu. Kuna Eesti Komitee ei olnud rahvaesindus, vaid rahvaalgatusliku parlamendi täidesaatev kogu, siis käesolevas uurimistöös Eesti Komitee välissuhtlust lähemalt ei käsitleta.

nõustuma Riigikogu fraktsioonide poolt esitatud deklaratsiooniga, et lepingud saaksid ratifitseerimiseks vajaliku hääleteenamuse. Piirilepingute teema oli pikka aega avaliku arutelu kõrge tähelepanu all ja parlamendierakondade seisukohad pidid suurel määral arvestama avaliku arvamusega. Seepärast kajastatakse põhjalikult ajakirjanduse seisukohti kogu protsessi vältel ja näidatakse, kuidas ja missugusel moel muutusid valitsuse ja erakondade seisukohad ning kuidas mõjutati ja kujundati avalikku arvamust, leidmaks toetust piirilepingute sõlmimisele kujul, mis avalikule arvamusle ei olnud algselt vastuvõetav. Töös hinnatakse ka piirilepingute võimalikku mõju Eesti ja Venemaa vahelistele majandussuhetele.

Neljas peatükk „Riigikogu tegevus Euroopa Liiduga ühinemise protsessis“ keskendub Eesti ühinemisprotsessile EL-iga parlamentaarse tegevuse läbi. Vaatluse all on rahvahääletuse ettevalmistamine EL-iga ühinemiseks ja vastavasisuliste muudatuste tegemine põhiseaduses. Teisi lepinguid käsitletakse ulatuses, mis omasid kesksel tähtsust EL-iga ühinemisel, nagu koostööleping (1993), assotsieerumisleping (1995) ja ühinemisleping (2003-2004). Lepinguid, mis puudutasid kitsaid valdkondi või tehnilisi norme ja üksikasju (majandus-, põllumajandus-, keskkonnaalased kokkulepped), ei käsitleta. Töös lähtutakse teesist, et kuulumine EL-i majandusruumi on Eestile kasulik ja tuuakse välja olulisemad näitajad Eesti ja EL-i liikmesriikide majandussuhetes seoses Eesti ühinemisega EL-iga.

Need kolm võrdlemisi erinäolist alateemat – Eesti parlamendi õiguslik ja poliitiline pädevus, Riigikogu tegevus Eesti-Vene piirilepingute ratifitseerimisel ja Riigikogu osa Eesti ühinemisprotsessis EL-iga – moodustavad autori arvates eri mudeleid hõlmava terviku, mis aitas Eestil taastada iseseisvuse, turumajanduse ja ühineda Euroopa majandusruumiga ning mille toel on asjakohane analüüsida Eesti parlamendi poliitilist pädevust välissuhtlemises.

1.4. Uurimisseis ja uurimistöö allikmaterjalid

Tervikuna on Eesti poliitikateadus algjärgus, mistõttu väitekirjas viidatakse ka kõrgkoolides õppeotstarbeliselt teostatud töödele, nt bakalaureusetöödele.

Parlamentarismi aluseid puudutavad teadusartiklid, aga ka teised, sh EL-i teemalised kirjutised, on koondatud leheküljele <http://nlib.ee>. Üldistava käsitluse, mis lahkab muude probleemide seas ka täidesaatva ja seadusandliku võimu suhteid ning täidesaatva võimu koondumist, on kirjutanud Arend Lijphart (2009). Lijphart analüüsib põhjalikult Westminsteri (enamusedemokraatia) ja leppedemokraatia mudeleid ning võrdleb 36 riigi näidete varal erinevaid parteisüsteeme (kahe- ja mitmeparteilisi mustreid) ning valitsusi ja võimu koondumist ning jagamist. Põhjalikult keskendub autor seadusandliku ja täidesaatva võimu suhetele, võimu ülekaalu ja tasakaalu küsimustele. Lisaks sellele esitab Lijphart käsitluse valimissüsteemidest, huvirühmadest föderaalsete unitaarsuse vastandusest ning seadusandliku võimu koondumisest ja jaotamisest. Tugiküsimustena vaatleb autor põhiseaduse muutmise

protseduure erinevates riikides, keskpankade rolli ning teeb järeldusi demokraatia põhimõtete kohta. Lijpharti raamatul on ka oluline metodoloogiline tähtsus, mida tutvustatakse meetodite all (Lijphart 2009).

Põhjaliku käsitluse parlamentarismist esitab David M. Olson uurimuses „Democratic Legislative Institutions” (Olson 1994). Autor lahkab üldistavalt seadusandja rolli tänapäevastes demokraatias ja iseloomustab parlamentide tööorganeid. Põhjalikult käsitleb Olson parlamendisaadikute mandaati ja ülesandeid, erakondi ja nende organisatsioonilist ülesehitust ning komisjonide rolli parlamendi töös. Eraldi tähelepanu keskmes on seadusandja ja täidesaatva võimu pädevusejaotus ning töösuhted. Täiendavalt vaatleb Olson valimissüsteeme, valimisringkondi ja suhteid avalikkusega. Uurimuses teeb autor järeldusi parlamentarismi tuleviku kohta, hõlmates ka postkommunistlikke riike ja endisi NSV Liidu liiduvabariike. Töö lisades on esitatud võrdlused USA, Ühendkuningriigi ja mõnes osas ka Saksamaa seadusandlike kogude erijoontest.

Autor rõhutab, et „kõige nähtavamana veelahe tõmbasid kommunistliku minevikuga riikide vahel Balti riigid, kes on viinud läbi demokraatlikud valimised. Endise NSV Liidu riikide suhtes jääb Olson äraootavale seisukohale, rõhutades raskeid dilemmasid, mille ees need ühiskonnad seisavad“ (samas, 128-131). Tuues välja Eesti parlamendisaadiku, kelle nime ta ei nimeta, 1991. aastal kõlama jäänud küsimuseasetuse, mida uue parlamendi uued liikmed peavad tegema, vastab ta, et head vastust ei ole ja tõdeb, et uus parlament peab esialgu tegelema kõigega (samas, 115).

Ulatusliku võrdlusmaterjali parlamentide ja valitsuse pädevuse ning suhete kohta erinevates riikides esitavad mitmed autorid Philip Nortoni koostatud kogumikus „Parliaments and Governments in Western Europe”. (Norton 1998). Tähelepanu alt jäävad paraku välja postkommunistlikud riigid. Kogumiku koostaja Norton annab ülevaate parlamentide tüüpidest, tööorganitest ja töökorraldusest, kuid põhiosas keskenduvad kogumiku artiklid parlamendi ja valitsuse suhetele Ühendkuningriigis, Saksamaal, Belgias, Irimaal ja Portugalis. Eraldi osa on pühendatud Euroopa Parlamendile. Koostaja tõdeb, et valitud seadusandlike kogude olemasolu on demokraatliku riigi jaoks fundamentaalse tähtsusega ja keskne on see, kuidas see kogu mõjutab valitsuse poliitikat. Samas tõdeb ta, et see küsimus on küll keskne, kuid terviklikus ühiskondlikus pildis siiski mitte ainus (samas, 206).

Eesti parlamendi pädevust ja tegevust välissuhtlemises on seni käsitletud üksnes bakalaureusetöö tasemel: Tartu Ülikoolis 2000. aastal kaitstud Liilika Raudheina bakalaureusetöö „Riigikogu roll Eesti Vabariigi välispoliitika kujundamisel” kirjeldab Riigikogu VIII koosseisu tegevust välispoliitika valdkonnas üldiselt, andes ülevaate välispoliitika kujundajatest üldse, parlamendi kontrollist valitsuse välispoliitika üle ja Riigikogu välispoliitilistest sammudest. Tähelepanu on pööratud väliskomisjoni ja Euroopa asjade komisjoni tööle, kirjeldatud on Riigikogu teisi tööorganeid, kelle pädevus hõlmab välispoliitikat nagu parlamentidevahelised koostööorganid, delegatsioonid, parlamendirühmad ja

toetusgrupid ning jõutud järeldusele, et välispoliitikat kujundab Riigikogus valitsev koalitsioon koostöös valitsusega (Raudhein 2000).

Käesoleva uurimistöö teemaga haakuvad järgmised tööd. Korsakov (1931a; 1931b) on käsitlenud parlamentarismi rakendust Eesti Asutavas Kogus ja 1920-ndatel, Annus (2004) riigivalitsemist ja seadusandlust üleminekuriikides, Sikk (2006) võrdleb parteide tegevust kolme riigi näite varal, Reinberg-Rits (2001) ja Laido (2001) on keskendunud parlamendi komisjonide rollile parlamenditöös, Ahi (2001) keskendub parlamendi rolli muutustele Euroopa õiguse taustal ning Pikamäe (1997) analüüsib Prantsusmaa näite varal rahvusparlamendi rolli vähenemist EL-is. Peep (1995) ja Vahter (1995) on tutvustanud erinevaid sõjajärgse Riigikogu koosseise ja nende tegevust ning Eiche (1993) delegeeritud seadusandlust Suurbritannia näite varal. Kärt (2008) keskendub Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna näitel Eesti erakondade sisedemokraatia ja erakonnasisese otsuste kujundamise mehhanismile ning Sempelson (2008) võrdleb Eesti parlamendierakondade programmilisi seisukohti ja poliitilisi algatusi välis- ja kaitsepoliitika põhjal. Pääbo jt (2006) on vaadelnud Eesti erakondade välispoliitilise ideoloogia määratlemist, võrrelnud erakondade välispoliitilisi seisukohti ning klassifitseerinud neid historistlik-liberaalsel skaalal.

Populaarselt käsitles parlamentarismi Eesti põhiseaduse valgusel Eugen Maddison (1933). Autor esitas parlamentarismi olulised tunnused ja tutvustab erinevate autorite parlamentarismikäsitlusi. Põgus ülevaade parlamentarismist erinevates maades (Inglise parlamentarism, Prantsusmaa, Belgia, Rootsi, lühemalt ka teiste riikide parlamentarismist) täiendab käsitlust. Raamatu põhiosa keskendus parlamentarismile Eestis, lähtudes 1920. aasta põhiseadusest.

Avatud Eesti Fondi eestvõtmisel viidi 2005. aastal läbi uuring „Demokraatia ja rahvuslikud huvid“, milles vaadeldi demokraatlike institutsioonide hetkeseisu ja suhtumist nendes (Demokraatia ja rahvuslikud huvid 2006). Riigikantselei tellimisel viis TSM Emor läbi uuringu „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“, mis kajastab muuhulgas ka ametnike suhtumist Riigikogusse (Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses 2010).

Põhjaliku statistilise materjali koos kommentaaridega annab Riigikogu VII-IX koosseisu töö kohta kogumik „Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis“ (Riigikogu 2004). Riigikogu X koosseisu kohta on ilmunud samalaadne kogumik (Riigikogu 2007). Kogumikud sisaldavad Riigikogu valimiste, Riigikogu liikmete, juhatuse, komisjonide, fraktsioonide ja välisdelegatsioonide materjale, samuti Riigikogu tööd puudutavaid seadusi ning protseduurireegleid, ülevaate Riigikogu ja teiste põhiseaduslike institutsioonide suhetest.

Ülevaade Eesti välispoliitikat käsitlevatest uurimistöödest sisaldub Eero Medijaineni artiklis „Eesti välissuhete ajaloo uurimisest“ (1999). Väikeriigi välispoliitilise identiteedi kujunemist on käsitlenud Heiko Pääbo (2001) Eesti ja Leedu näite varal oma bakalaureusetöös. Pääbo on toonud välja välispoliitika eesmärgid ja narratiivid ning iseloomustanud nii Põhjamaade, Balti riikide kui ka Kesk-Euroopa riikide välispoliitika argumente. Eesti välispoliitikat

puudutavad uurimistööd seevastu ei ole keskendunud Riigikogu tegevusele. Kaudsemalt suhestuvad siinse uurimusega tööd, mis käsitlevad välispoliitika, ajaloo, diplomaatia ja rahvusvaheliste suhete temaatikat üldisemas plaanis, keskendumata üksikasjalikumalt riigiinstitutsioonide pädevuse küsimustele (Jaanson 1975; Medijainen 1997a; Medijainen 1997b; Zetterberg 2009; Roiko-Jokela 1995; Lehti 1995; Palk 1997; Eesti ajalugu 2005).

Huvipakkuva materjalina Eesti Vabariigi välispoliitika algusaastate kohta väärib äramärkimist kogumik „Jaan Tõnisson Eesti Välispoliitikas 1917–1920.“ Kogumikus on esitatud mitmeid tolle aja välispoliitika seisukohalt olulisi dokumente (Maanõukogu ja Asutava Kogu protokollid, Jaan Tõnissoni kirjutatud kui ka tema tegevusest kirjutatud artikleid perioodikas, Eduard Laamanni märkmeid, diplomaatilisest kirjavahetusest ja saatkondade ülevaateid jm (Jaan Tõnisson Eesti Välispoliitikas 1917-1920 1993).

Sõjaeelse Eesti välispoliitikat puudutavat teavet saab eeskätt toleaeegsest ajakirjandusest, aga ka ajaloolasest populaarsest kirjandusest ning riigitegelaste ja diplomaatide mälestustest (näiteks J. Tõnissoni, K. Pusta, A. Warma, O. Kallase, E. Jaaksoni, A. Rei, H. Laretei, A. Torma, A. Piibu, M. Martna jt mälestused). Teaduslikke publikatsioone sõjaeelsel perioodil Eesti välispoliitikast ilmuda ei jõudnud. Olulisemad ajakirjanduslik-publitsistlikku tüüpi raamatud ja artiklid on: (Laaman 1936; Laaman 2007; Pusta 1992; Tomingas 1992; Tõnisson 1928; Jaan Tõnisson töös ja võitluses 1938; Piip 1934; Jaan Tõnisson 1960; Iseseisvuse tuleku päevilt 1923; Mälestusi iseseisvuse võitluspäevilt 1930).

Riigipiiri ja piiriläbirääkimiste teemal on rahvusvaheliselt ilmunud võrdlemisi palju uurimusi. Eesti-Vene piiri teemal leidub neid vähe. Põhjapanevaks uurimistööks Edgar Mattiseni 1989. aastal ilmunud monograafia „Tartu rahu“ (Mattisen 1989). Tartu rahu järgsele piirile keskendus E. Mattisen uurimuses „Eesti-Vene piir“ (Mattisen 1993). Selles monograafias on käsitletud kogu suhete kompleksi, mis haakub Eesti ja Venemaa vahelise piiriteemaga selle küsimuse esilekerkimisest alates, hõlmates Tartu rahulepingu, piirimuudatused 1944-1945 ja hiljem ning jõudes piiriküsimuste taastõstatumiseni peale Eesti iseseisvuse taastamist ja NSV Liidu lagunemist.

Suveräänsuse küsimusi on põhjalikult käsitletud Eero Loone, Marek Järvi ja K. Oudekki Loone avaldatud kogumikus (Loone jt 2004). Suveräänsuse küsimus on ühemõtteliselt seotud piiridega, kuna suveräänsus on territoriaalne. Riigipiir on traditsiooniliselt olnud suveräänse riigi lahutamatu tunnus. Seoses EL-i tekkimisega ja kesksete institutsioonide pädevuse laienemisega on saanud aktuaalseks, kellele suveräänsus kuulub ja kuidas see on jagatav. Seega on suveräänsuse küsimus ka Eesti ja EL-i suhetes kesksel kohal. Siiski ei ole riigipiiri ja EL kogumiku artiklites iseseisva tähelepanu all. Suveräänsuse teemale on pühendatud ka Ene Kuuse (2004) magistr töö. Piiriküsimust nimetatud töös aga ei käsitleta.

Geopoliitilisest vaatenurgast on piiritemaatikat süvendatult uurinud Eiki Berg (1998). Raamat annab süsteemse ülevaate geopoliitikast, tutvustades selle aine kujunemist ja saatust, olulisemaid geopoliitika koolkondi, teoreetikuid ja viljelejaid ning geopoliitilisi kontseptsioone sise- ja välispoliitiliste strateegiatena.

Bergi eestvõtmisel on ka pööratud tähelepanu piiride tähtsusele inimeste identiteedi kujunemises, piiriüleses koostöös ja piiriäärsete elanike arusaamas riigipiiridest. 1997. aastal ilmus Bergi toimetusel raport „Common Border, Shared Problems: Research Reports on the Estonian-Russian Border” (Common 1997) ning 2001. aastal raport „Negotiating Borders of Multiple Meanings: Research Reports” (Negotiating 2001). Bergi koostatud artiklikogumik „Eesti tähendused, piirid ja kontekstid” võtab kokku olulise Eesti piiriteemat käsitleva materjali (Berg 2002c).³ Poliitigeograafiat on põhjalikult uurinud Ott Kurs (Kurs 1993b; Kurs 1993a), võrreldes Eesti piiride kujunemist ja ülesandeid teiste Euroopa riikide taustal ning tutvustades poliitilise geograafia arengut.

2000. aastal avaldas oma peaseminaritöö Kristiina Kallas teemal „Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni riikidevahelised läbirääkimised 1990–1994”. Kallas käsitles läbirääkimisi tervikliku protsessina, tõi välja läbirääkimiste algusega seotud asjaolud ning iseloomustas kronoloogilises järjekorras läbirääkimiste teemasid: sõjalisi, piiri-, humanitaar- ja majandusküsimusi. Kallas tõdes, et hinnangut läbirääkimistele tervikuna anda veel ei saa, kuna need ei ole lõppenud näiteks piirilepingute osas. Riigikogu rolli Kallas oma peaseminaritöös ei lahka (Kallas 2000).

Riin Saadjärv kirjutas magistr töö teemal „Venemaa piiriläbirääkimistel kasutatavatest argumentidest ja põhjendustest 1991. aasta järel”. Saadjärv annab ülevaate rahvusvahelistest ja riikidevahelistest piirilepingutest, normatiivsetest argumentidest ja strateegilistest väärtustest, mida piirivaidluste käigus on välja toodud. Töö ülesandeks on seatud selgitada, kui palju kasutatakse rahvusvahelisel areenil riikidevahelistes suhetes normatiivseid argumente ning milline on reaalpoliitiliste argumentide roll. Seda teeb autor Venemaa piirivaidluste näidete varal nelja riigiga – Jaapani, Hiina, Eesti ja Lätiga. Autor tõdeb, et tänini puudub üldiselt aktsepteeritud piirikonfliktide uurimise teooria ja iga piirivaidlust nähakse unikaalsena. Rahvusvahelisest õigusest lähtutakse aga niivõrd, kuivõrd seda nõuab vastastikune võimutasakaal. Saadjärv on esitanud oma magistr töö põhjaliku historiograafia kogu piiritemaatikat puudutavatest uurimustest, mida rahvusvahelise kirjanduse osas on käesolevas töös ka kasutatud (Saadjärv 2008).

2006. aastal avaldas Hannes Krause bakalaureusetöö „Eesti läbirääkimiskäitumine – kultuuriline analüüs Venemaaga peetud

³ Lisaks Bergile on autoriteks Saima Oras, Jaanus Veemaa ja Jussi S. Jauhiainen. Muuhulgas on kogumikus süvendatult käsitletud Eesti-Vene piiriläbirääkimisi ja avatud eeskätt Eestis valitsenud meeoleud ja Eesti valitsuse-poolsed argumendid piiri küsimuses, aga samuti valitsuse poliitika järkjärguline loobumine Tartu rahu järgsest piirist kuni Tartu rahu mainimiseni piirilepingus.

piiriläbirääkimiste ja Euroopa Liiduga peetud liitumisläbirääkimiste näitel“ (2006). Autor võrdleb kahte läbirääkimiste protsessi ja toob põhilise erinevusena välja, et kui Venemaaga läbirääkimistel põrkusid kaks erinevat väärtustekompleksi, siis EL-iga toimusid liitumisläbirääkimised samu väärtusi jagavate riikide grupi ja väikeriigi vahel (samas, 28). Bakalaureusetöö väärtuslikuks allikmaterjaliks on intervjuud välisministeeriumi töötajate Sulev Kannikese, Raul Mälgu ja Alar Streimanni ning peaministri välisnõuniku Kyllike Sillaste-Ellinguga.

Uusim riigipiiri problemaatikat puudutav raamat on 2010. aastal ilmunud Henn Põlluaasa „Eesti-Vene piirileping“. Põlluaas on läbi töötanud suure osa teemat puudutavast publitsistikast, eeskätt piirilepingu suhtes kriitilised kirjutised, samuti Riigikogu stenogrammid. Autor ei ole aga saanud kasutada riigisaladusega kaitstud dokumente (Põlluaas 2010). Autor esindab selgelt Eesti-Vene piirilepingu vastaste seisukohta, jõudes järeldusele, et piirilepingut ei ole vaja, kuna on olemas kehtiv Tartu rahuleping ja sellega on Eesti ja Venemaa vaheline riigipiir määratud (samas, 503-506). Autor annab piirilepingu sõlmijate kohta hinnangu, et tegemist on olnud Eesti riigi äraandmisega.

Venemaa muutunud rahvusvahelist rolli ning selle mõju tema läbirääkimiste stiilile, sh piiriläbirääkimistel, on uuritud Tartu Ülikooli politoloogia- ja riigiteaduste osakonnas (Kuuse 1998; Kivikas 2002; Rannajõe 2006). Mänguteoreetiliste käsitluste rakendamist muuhulgas Tartu rahu ja piiriläbirääkimiste analüüsimisel on vaadeldud Thor-Sten Vertmann (2004). Venemaa identiteediotsingute mõjust Eesti-poliitikale on kirjutanud Mailis Hudilainen (2006).

Julgeolekupoliitilisest ja piirikonflikti vaatenurgast on Eesti-Vene piiriprobleeme uurinud Jevgenia Viktorova (2001; 2003; 2006; 2007; Viktorova, Joenniemi 2001; Viktorova, Nikiforova 2001).

Välismaistes piiriteematikat puudutavates uurimustes on Eesti piiride teemat käsitletud seoses teiste valdkondadega. Näiteks Lisa C. Fein (2005) analüüsis Eesti ja Venemaa vahelise piiri mõju Eesti venelaste identiteedi kujunemisele. Võrdlemisi palju on uuritud Vene piiri küsimusi nii üldiselt kui suhetes konkreetsete riikidega. Siinjuures on nähtav kontseptuaalne muudatus aastatuhande vahetuse paiku. Veel 1990-ndatel vaadeldi riigipiire kui kindlaid füüsilisi piirjooni, mille ülesandeks rahvusvahelises ruumis riikide eraldamine ning Venemaa piiri kajastavates uurimustes keskenduti riigipiiride tekkimisele ning nende füüsilistele ning ajaloolistele aspektidele (Saadjärv 2008, 9). Selliselt on lähenetud piiriteemale järgmistes uurimustes: (Dunlop 1993; Forsberg 1995; Paine 1996; Lukin 1994; Wright jt 1996; Russia and Europe 1997; Kolosov, Tourovsky 1999).

Sajandivahetuse eel ja järel toimus aga ka Venemaa piirikonfliktide uurimises oluline muutus ning järjest enam keskenduti piiriuuringutes riigipiirile kui pidevalt muutuva olemusega nähtusele, mida mõjutavad paljud erinevad osapooled ja aspektid. Piire vaadeldi kui institutsioone, mitte kui kaardil

märgitud jooni ning tähelepanu pöörati muuhulgas ka moraalsele ja eetilisele aspektile ning piiriäärsete elanike suhtumisele riigipiiridesse (varasemalt oli küsimust vaadeldud peamiselt vaid riiklikust aspektist lähtudes). Järjest enam hakkasid ka Venemaa piiriküsimuse uurijad kasutama väljendeid „piirideta maailm”, „piiriülene koostöö” ja „piiriregioon kui võimalus” (Saadjärv 2008, 10).

Sellest aspektist vaatles Soome-Vene piiriala kahes uurimuses Anssi Paasi (1995; 1996). Hiina ja Venemaa piiriregioonide võimalikust koostööst ning piiriregioonide elanike nägemust piiridest on kirjutanud Iwashita Akihiro (2002; 2004). Samal teemal on avaldanud uurimuse Nemets ja Scherer (2004).

Mitmekülgeid teadusartikleid on avaldatud piiriregioonide koostöövõimaluste kohta, eriti Soome ja Venemaa vahelise piiri suhtes ja samuti EL-i laienemise valguses. Nendes artiklites on sageli leidnud kajastamist ka julgeoleku aspektid (Hedenskog, Oldberg 2002; Joenniemi 1998; Khudoely, Lanko 2004; Marin 2004; Prozorov 2004).

XXI sajandi algul lisandus piiriläbirääkimiste käsitlusse Venemaa üldiste identiteediotsingute aspekt (Saadjärv 2008, 11). Piirikonflikte on identiteediotsingute vaatenurgast käsitlenud Cameron, Domanski (2005), Demurin (2005), Foglesong, Hahn (2002) ning Kolossov (2003). Palju on Venemaa välispoliitilist orientatsiooni ja suhtekorraldust naaberriikidega, eriti aga „lähivälismaa“ poliitika kontseptuaalseid aluseid kujundanud Sergei Karaganov (1991).

Venemaa uus geopoliitiline asend seostus piiriküsimusega Dmitri Trenini raamatus (Trenin 2001) ja Petr Kratochvili analüüsis (Kratochvil 2004). Trenin keskendub Venemaa kohaotsingutele NSV Liidu lagunemise järel ning otsib vastust küsimustele, millisesse rolli asetavad uued piirid Venemaa Euroopa ja Aasia kontekstis ning kuidas geopoliitilised arusaamad ja globaliseerumine Venemaa kohaotsinguid mõjutab. Kratochvil aga analüüsib ohutunde kujundamise mehhanismi tänapäeva Venemaal kui õigustuste ja põhjenduste loomist poliitiliste eesmärkide saavutamiseks.

Seega on suhteliselt laialdaselt kajastatud Venemaa piiride tekkelugu, sellega seotud ajaloolisi, poliitilisi ja emotsionaalseid aspekte ning piiriläbirääkimiste kulgu ja riikide seisukohti, mida läbirääkimistel saavutada püüti (Saadjärv 2008, 12). Eesti-Vene piiriläbirääkimiste valitsuse ja delegatsiooni ning ametkondade poolseid aspekte on samuti uuritud. Eesti-Vene piiriläbirääkimiste parlamendipoolne vaatenurk ning kajastus avalikkuses läbi meedia, on aga senini käsitlemata.

EL-i ja Eesti suhteid on käsitletud äärmiselt ulatuslikult nii uurimistöodes kui publitsistikas ja esseistikas. Uurimistööd keskenduvad peaaesjalikult majanduse ja õiguse valdkonnale. Välisministeeriumi tellimusel on EL-i Infokeskus 2008. aasta kevadel koostanud kirjanduse nimestiku „Eesti liitumisjärgne kogemus“,

mis sisaldab rohkem kui 200 raamatut ja artiklit. Eesti ja EL-i suhete teemal on koostanud analüüse Praxis⁴ ja kirjutatud mitmeid uurimistöid Tallinna Ülikoolis.

1998. aastal ilmus Rein Ruutsoo ja Aksel Kirchi toimetamisel kogumik „Eesti Euroopa Liidu lävepakul” (Eesti Euroopa Liidu lävepakul 1998), kus paljude autorite kirjutiste läbi on antud ülevaade mitmetest EL-i puudutavatest valdkondadest ja nende seostest Eestiga (nt julgeolek, EL-i suhe rahvusriigiga, avalik arvamus, meediakuvand ja euroskeptitsismi väljavaated). Põhjalikuma eestikeelse ülevaate EL-i kujunemisprotsessist, ülesehitusest ja EL-i poliitikatest on seni andnud Paavo Palk (1999). Raamat kirjutati ja avaldati ajal, mil Eesti oli alustanud liitumisläbirääkimisi EL-iga, kuid ühinemisprotsess ei olnud veel lõpusirgel. Seepärast puudutatakse raamatus Eesti suhteid EL-iga ainult kuni 1997. aastani.

Nii Riigikogu rolli kui suhteid EL-iga on mitmekülgset analüüsitud Riigikogu Toimetistes. Käesoleva tööga seostub Riigikogu endise aseesimehe Tunne Kelami publitsistlik artikkel Riigikogu rollist EL-iga ühinemisprotsessis (2001).

Käesoleva uurimistöö teaduslikeks ja teoreetilisteks allikateks on mitmed uurimisseisu osas tutvustatud tööd. Täiendavalt varasematele uurimustele, teadusartiklitele, temaatilisele ja erialasele kirjandusele on uurimistöös kasutatud allikmaterjalina muid algupäraseid allikaid, samuti ajakirjanduses avaldatud materjale. Töös on kasutatud seadusi, otsuseid, nende eelnõusid ja seletuskirju. Õigusaktide analüüsimisel on võimalusel toetunud Riigi Teatajale ja teistele samalaadsetele õigusaktide kogudele⁵, samuti kogumikele nagu Põhiseaduse kommenteeritud väljaanded jt.

Kuna töö jaguneb kolmeks küllaltki eripalgeliseks osaks, on ka materjalid nende osade lõikes mitmekesised.

Riigikogu välissuhtlemise alase pädevuse iseloomustamisel on oluliseks lähtekohaks Eesti riiklust ja selle õiguslikke aspekte käsitlevad või sellele olulist tausta pakkuvad uurimused:

- Edgars Dunsdorfs vaatab asjaolusid, mis tingisid mõnede riikide poolt Balti riikide NSV Liitu inkorporeerimise tunnustamise raamatus „The Baltic Dilemma“ (1975). Põhiliselt keskendub ta Austraalia valitsuse 1974. aasta otsusele loobuda mittetunnustamispoliitikast. Aasta hiljem muutis Austraalia oma seisukohta ja pöördus mittetunnustamispoliitika juurde tagasi. Krystyna Marek käsitleb põhjalikult riikide identsuse ja järjepidevuse küsimusi rahvusvahelises õiguses (1954). Ta järeldab, et NSV Liidu

⁴ Praxis on sõltumatu poliitikauringute keskus.

⁵ Erinevatel aegadel on Eestis kehtivate seaduste kogu kandnud järgmisi nimetusi: Riigi Teataja 1918–1940; Riigi Teataja 1944; Eesti NSV Teataja 1944–1966; Riigi Teataja 1944; Ametlik Teataja [I/II] osa 1941–1944; Eesti NSV Teataja 1940–1941; Eesti NSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1966–1990; Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1990; Riigi Teataja. I osa 1990.

Balti nõukogude vabariikide ja iseseisvate balti riikide vahel ei ole mingisugust identsuse ega kontinuiteedi vahekorda.

- Lauri Mälksoo uurimus Nõukogude anneksioonist ja riigi järjepidevusest (2005) keskendub pingele normatiivsuse ja võimu vahelistes suhetes rahvusvahelises õiguses. Mälksoo analüüsib põhjalikult riikluse muutuvat staatust tänapäeva rahvusvahelises õiguses, riikide järjepidevust nii õiguslikus plaanis kui praktikas ja anneksiooni õigusvastasuse tähendust. Töö põhiosas keskendub ta Balti riikide õiguslikule staatusele okupatsiooni aastatel ja pärast 1991. aastat. Pretsedentide mõju vaadeldes otsib Mälksoo vastust küsimusele, miks Balti riikide järjepidevust tunnustati aga Gruusia oma mitte.
- Rein Müllerson (1994) vaatlleb õiguspoliitilisi arenguid endistes idabloki ja SRÜ riikides 1990. aastatel. Enn Sarve „Õiguse vastu ei saa ükski“ (1997) käsitleb põhjalikult Eesti riikluse eesmärke, Nõukogude okupatsiooni ja Eesti riigi taastamist õigusliku järjepidevuse alusel rahvusvahelisest õigusest lähtudes. Sarv rõhutab, et Nõukogude okupatsioonivõimud viisid läbi genotsiidi, sõja- ja inimsusevastaseid kuritegusid, teostasid ümberasustamis- ja ümberrahvastamispoliitikat, mida rahvusvaheline õigus ühemõtteliselt keelab ja rikkusid inimõigusi. Sarv järeldeb, et Eestil ei ole okupatsioonist tulenevalt mingeid kohustuse ei Venemaa ega nõukogudeaegsete sisserändajate ees. Henn-Jüri Uibopuu (1993; 1996; 1998) on käsitlenud käesoleva töö seisukohalt huvipakkuvalt Riigikogu ja presidendi õiguslikku kompetentsi 1992. aasta põhiseadusest lähtudes ning Eesti põhiseaduse, rahvusvaheliste suhete ja rahvusvahelise õiguse vahekordi.

Oluliseks abimaterjaliks on olnud iseseisva Eesti ajalugu ja poliitilist süsteemi vaatlevad uurimistööd (Ilmjärv 2004; Kasekamp 1999; Laaman 1937; Medijainen 1997b; Pajur 2005a; Pajur 2005b; Pajur 2005c; Tannberg 2005; Tomingas 1992; Jaan Tõnisson Eesti Välispoliitikas 1917–1920 1993). Põhjaliku tagasivaate Eesti hilisajaloole aastatel 1986–1991 annab kogumik „Teine Eesti“ (2000), mis on olnud autorile väärtuslikuks abimaterjaliks selle perioodi ajaloosündmuste ja hinnangute analüüsimisel.

Autor on kasutanud ka oma varasemaid uurimusi ja kirjatöid (Nutt 2005a; 2005b; 2006). Põlluaasa (2010) arvukas kogutud materjal on olnud abiks töö viimistlemisel.

Eesti ühinemise küsimuses EL-iga on allikmaterjalina kasutatud Kilvitsa majandusanalüüsi (2008). Teoreetilist aluspõhja on laiendanud õiguslased kirjatööd (Merusk jt 2002; Albi, Maruste 2003). Seda perioodi on aidanud mõista koguteos „Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee 1997).

Täiendavalt teaduskirjandusele on olnud allikateks ekspertintervjuud. Süvaintervjuu meetodil intervjueriti 13 erineva valdkonna eksperti. Intervjuud teostati autori suunavate küsimuste alusel vestlustena. Ekspertid olid: Enn Eesma, Andres Herkel, Juhan Kivirähk, Aino Lepik von Wirén, Jaanus Marrandi, Marko Mihkelson, Sven Mikser, Eiki Nestor, Urmas Paet, Helir-Valdor Seeder, Tõnis Seesma, Ivar Tallo ja Rein Toomla (vt Allikad: Intervjuud). Tekstis on neile viidatud vastavalt (Intervjuu Toomlaga), (Intervjuu Seedriga) jne. [Intervjuude lindistused on autori valduses.]

Oluliseks allikmaterjaliks on Riigikogu tööd käsitlevad dokumendid: istungite stenogrammid, komisjonide koosolekute protokollid, Riigikogu komisjonide kirjavahetus teiste ametkondadega ning komisjonidele teadlaste ja spetsialistide poolt esitatud eksperthinnangud. Vajaduse piires on kasutatud ka Vabariigi Valitsuse istungite protokolle ning valitsuse ja presidendi poolt antud õigusakte, samuti ametkondadele esitatud aruandeid. Autor on kasutanud ka enda tellitud ekspertiise.

Arhiivmaterjale on kasutatud varasemate kui 1994. aastal koostatud dokumentide kättesaamiseks.

Tähtis osa on allikana ajakirjanduslikul materjalil, sh perioodikal. Ulatuslikult on kasutatud perioodikat piirilepingute sõlmimise eel ühiskonda jaganud seisukohtade ja argumentide väljaselgitamisel. Mitmed lähenemisviisid on kasvanud välja avalikkuses tekkinud uurimiseelsetest arvamustest.

Intervjuud, Riigikogus esitatud sõnavõtted ja publitsistika kajastavad suurel määral nende esitajate subjektiivseid seisukohti, arvamusi ja huvidest lähtuvaid väiteid, millesse tuleb suhtuda allikakriitiliselt ning kvalitatiivselt. Peatükkide kokkuvõttes osas on toodud välja nende allikate usaldusväärsusega seonduv ja läheneda allikakriitiliselt ning retoorilisi võtteid arvestades.

Uurimistööl on 6 lisa. Viidatud on 561 allikale, sh 218 monograafia, teadustööle ja teaduslikule või esseistlikule artiklile, 229 meedias/perioodikas avaldatud artiklile, raadiosaatele või intervjuule, 26 võrguväljaandes avaldatud kirjutisele, 75 dokumendile või dokumentide kogumikule ning 13 autori poolt tehtud intervjuule.

1.5. Teoreetiline mudel ja metoodika

Uurimistöö meetodid kuuluvad ajaloolise uurimise ja sotsiaaltropoloogilise juhtumiuurimise valdkonda, loomaks tõendid politoloogilistele küsimustele vastamiseks. Töö on üles ehitatud osateemade periodiseeriva kirjelduse loomise põhimõttel, toetudes ajaloolise käsitluse alusmudelile. Eesti parlamentarismi erinevad etappe vaadeldakse ajalises järjekorras, rühmitades neid vastavalt muudatuste ulatusele riigi valitsemisviisis. Parlamentarismi käsitlemise filosoofiliseks aluseks ja sellest tulenevaks üldiseks mudeliks on kahtlemata John Locke'i pärand, eriti tema 1689. aastal ilmunud „Teine traktaat valitsemisest”, eestikeelsena ajakirjas „Akadeemia” (2007).

Locke vastandus oma eelkäijatele juba võimu lähtepunkti käsitluses, rõhutades, et see on täieliku vabaduse seisund korraldada oma tegevust ning käsutada oma vara ja isikut loomuseaduse piirides nii, nagu neile endale õige tundub, küsimata kelleltki luba ja sõltumata teiste inimeste tahtest. See on ka võrdsuse seisund, milles kogu võim ja kohtumõistmine kuuluvad igauhele, kusjuures kellelgi ei ole seda rohkem kui teistel (samas 3, 669).

Locke eristab seadusandlikku ja täitevvõimu (samas 4, 913) ja jõuab järeldusele, et absoluutne monarhia on tsiviilühiskonnaga kokkusobimatu, kuna selles pole võimalik leida ausat, erapooletut ja asjatundlikku otsustajat (samas 4, 914). Seadusandlik võim on kõrgeim võim, millele peavad kõik kuuletuma, kuid see ei ole omavoliline võim, vaid see on kohustatud jagama õiglust ja otsustama alamate õiguste üle vastavalt väljakuulutatud alalistele seadustele ja kõigile ette teadaolevate volitatud kohtunike abil (samas 5, 1135-1138). Locke rõhutab, et see, kellele on antud seadusandlik võim, ei saa anda seaduste tegemise võimu kellegi teise kätte, aga kuna seadusandlik võim ei pea olema kogu aeg kokku kutsutud, siis on vajalik alaline täidesaatev võim (samas 5, 1141-1143). See eeldab, et mitmed asjad oleksid jäetud selle otsustada, kelle käes on täidesaatev võim. Locke nimetab täidesaatevat võimu tegutseda oma äranägemise järgi avaliku hüvangu nimel ja ilma seaduse ettekirjutuseta tegutsemisvabaduse õiguseks (prerogatiiviks) (samas 6, 1381).

Locke'i ühiskonnakäsitluse tugevus oli seadusandliku ja täidesaateva võimu piiritlemine ja esialgse kontrollifunktsiooni mõtestamine, millega ta jõudis seadusteriigini ja selle alusel kaotati teoreetiline õigustus meelevaldsele valitsemisele. Samas nägi Locke prerogatiivile tuginedes võrdlemisi suure võimu jäämise monarhi kätte.

Käesolevas töös on kasutatud erinevaid lähenemisviise materjalist lähtudes ja otstarbekust silmas pidades. Analüüs ja järeldused on esitatud peatükkide lõpus. Autor eristab järgmisi etappe:

- 1) parlamentaarse riigikorra kehtestamine (Asutava Kogu valimiste ettevalmistamine ja tegevus 1918–1920);
- 2) esimene parlamentaarne demokraatia (esimese põhiseaduse aeg 1920–1934);
- 3) riigipöörde järgne Eesti, mil Riigikogu kokku ei kutsutud ja Riigivanem valitses autoritaarselt erakorralise seisukorra abil (nn Vabadussõjalaste põhiseaduse aeg 1934–1938);
- 4) presidentaalne riik, mil Riigikogu pädevus oli kahandatud formaalseks ning välissuhtlemine, sh välislepingute ratifitseerimine kuulus täies mahus presidendi pädevusse (1938–1940).

Viimasele järgnes okupatsioonide periood: esimene Nõukogude okupatsioon, mille käigus Riigikogu likvideeriti ja asendati „nukuparlamendi“ Eesti NSV ülemnõukoguga (1940-1941), Saksa okupatsioon, mil ei tegutsenud isegi mitte formaalne seadusandlik kogu (1941–1944), teine Nõukogude okupatsioon, mil

taastati Saksa okupatsiooni eelne olukord (1944–1991) ja selle lõppfaasiga osaliselt kattuv parlamentarismi taastamise etapp (1990–1992).

Käesoleva etapi ehk teise parlamentaarse demokraatia etapi alguseks saab pidada 1992. a põhiseaduse vastuvõtmist ning Riigikogu VII koosseisu valimist. Kas Eesti ühinemisega EL-iga 2004 sai alguse uus etapp, näitab tulevik.

Hea ülevaate rahvusvaheliste suhete ajaloo metodoloogias on andnud Kalervo Hovi (2000, 41–54), kes iseloomustab erinevaid rahvusvaheliste suhete uurimise koolkondi.

Välissuhtlemist uurivas töös ei saa jätta vastamata küsimusele, kas analüüsitava välispoliitika on olnud idealistlik või realistlik ning kuidas on osapooled nende valikute raames toimunud. Tuleb tõdeda, et tänapäeva välissuhtluses idealistlikud ja realistlikud momendid põimuvad ja kohati sedavõrd tihedalt, et nende vahel joone tõmbamine ei ole võimalik. Oluline on aga näha, milliste argumentide toel idealistlikke kaalutlusi põhjendatakse ja kuivõrd on idealism üksnes oma taotluste ja ambitsioonide kattevari. Samuti, kuivõrd realistlikuks osutuvad tegelikkuses valikud, mis algselt on kavandatud realistlikena. Rahvusvaheliste suhete keerukus, erinevate huvide ja lähenemiste läbipõimumine ning olukorra kiire muutumine tekitavad paratamatult küsimuse, kas tänapäeva maailmas on välispoliitikat üldse võimalik vaadelda idealistliku-realistliku teooria prisma läbi. Praktikas on ilmselt kujunenud teatav sümbioos, mis ilmneb keerukas suhete kompleksis ja kus üksikjuhtumil on vägagi erinevaid varjundeid (nt kõrvutades Eesti-Vene piiriläbirääkimisi muude läbirääkimistega).

Doktoritöös on kasutatud institutsionalistlikku meetodit. Institutsionalismi on kaasaegsetes käsitlustes jagatud traditsiooniliseks ja uusinstitutsionalismiks (Theory and Methods in Political Science 2002, 90-91). Traditsioonilist institutsionalismi iseloomustavad reeglitele, protseduuridele ja organisatsiooni vormilisele küljele keskendunud uurimused (Rhodes 1997, 68). Tegelikest võimusuhetest, mis ei olnud formaliseeritud, vaatas traditsiooniline institutsionalism mööda. 1980-ndatel esile tõusnud uusinstitutsionalism seevastu keskendub just tegelikele, mitteformaalsetele suhetele ja rõhutab, et poliitilised institutsioonid omavad tähtsust lähtuvalt nendest positsioonidest, mida nad enda käes hoiavad (March, Olsen 1984, 734). Uusinstitutsionalism fokuseerib tähelepanu organisatsioonidelt reeglitele, formaalsetelt suhetelt informaalsetele, staatiliselt seisundilt dünaamilisele ja väärtustelt väärtuste kriitikale (Theory and Methods in Political Science 2002, 97–100). Erinevalt traditsioonilisest institutsionalismist, ei ole uusinstitutsionalism rangelt kinni kindlates teooriates, vaid seda iseloomustab pigem multiteoreetiline iseloom (sammas, 108). Institutsionalismi analüüsib Ühendkuningriigi praktika varal ka Norton (Norton 1998, 16-43).

Metodoloogiliselt on käesolevas töös vaadeldud Riigikogu ja valitsuse pädevust nii traditsioonilisest kui uusinstitutsionalistlikust vaatenurgast. Õiguslik pädevus ongi tavapärastel traditsioonilise institutsionalismi pärusmaa. Poliitilisele pädevusele lähenemisel on aga võtmeks uusinstitutsionalistlik

metodoloogia. Seega on käesolevas töös kombineeritud mõlemaid mudeleid, kuid tugeva rõhuasetusega uusinstituionalismile ja ajaloolisele meetodile.

Väitekirja aluslähemisviis on kvalitatiivne uuring. Keskse kohal asuvad sisuanalüüs ja juhtumiuuring: analüüsitakse ühe institutsiooni, parlamendi pädevust ja tegevust ajalises protsessis, uurides sügavuti konkreetseid välislepinguid ja üksikeelnõusid. Teiste institutsioonide tegevus moodustab taustsüsteemi. Ajaloolise või sotsiaalanthropoloogilise meetodi korral on kvalitatiivne lähenemisviis paratamatult domineeriv. Kaks töös põhjalikumalt kirjeldatavalt juhtumit – piirilepingud ja põhiseaduse muutmise ning rahvahääletuse ettevalmistamine EL-iga ühinemiseks võimaldavad testida rahvusvaheliste suhete teooriaid. Esiteks on tegemist Riigikogus käsitletud kahe rahvusvahelise küsimusega, mis pälvisid suurt avalikkuse tähelepanu ja huvi.

Sotsioloog Kadi Ilvese sõnul on kvalitatiivselt mõeldes oluline „mis on inimkäitumise, inimsuhete sisu, kuidas need toimivad ja mida nendega tehakse. Seejuures ei ole uurimise objektiks ainult silmaga nähtav ja kõrvaga kuuldav, vaid ka sõnade ja tegevuse taga peituv, aimatav, vihjamisi edasiantav“ (Kvalitatiivse...2009, 2). Denzini ja Lincolni sõnul on kvalitatiivne uurimismeetod tõlgenduslike uurimispraktikate kogum, mis võimaldab maailma nähtavaks muuta (2005). Retoorika uurimises on käsiraamatu väärtuses Sirkka Hirsijärvi, Pirkko Remesi ja Paula Sajavaara kirjutatud „Uuri ja kirjuta“ (2005). Autorid rõhutavad uurimisvahendina tulemuste usaldusväärsuse ja kehtivuse hindamist (samas, 213, 239) ning märgivad, et „kvalitatiivsetes uurimustes on usaldusväärsust ja kehtivust peetud ka ebaselgeks ja põhjendamatuks: kõik inimest ja kultuuri puudutavad kirjeldused on ainulaadsed, kaht ühesugust juhtumit pole, seepärast ei tule traditsiooniline usaldusväärsuse ja kehtivuse hindamine kõne alla. See puudutab ka intervjuu-uurimusi /.../ Siiski tuleks tulemusi mingil moel hinnata. Näiteks on peetud võimalikult täpselt kirjeldada /.../ isikuid, kohti ja sündmusi. Kehtivus tähendab sel juhul kirjelduse ning sellega seotud seletuse ja tõlgenduse kokkusobivust“ (samas, 214). Kvalitatiivses uurimuses „lähtub uurija empiirilisest materjalist (intervjuudest, vestlustest, vaatlusraportitest, kirjalikest dokumentidest), tõlgendab seda ja toob analüüsi ning võrdluste abil esile tähelepanu vääriavad teemad“ (samas, 243-244). „Algusest peale tasub mõelda oma meetodite abil saadava teabe usaldusväärsusele, /.../ näiteks intervjuusituatsioonidele ja enese osale neis ning tehtud tõlgendustele“ (samas, 245). Eestis on kvalitatiivset uurimisviisi süvendatult uurinud psühholoog Meri-Liis Laherand (2008).

Ajaloolistes ja sotsiaalanthropoloogilistes töodes on keskne sündmuste ja vaadete, samuti nende tagapõhja kirjeldamine. Ilma Eesti riikluse erinevaid etappe ja tahke iseloomustamata ei ole võimalik mõista Riigikogu praeguse pädevuse kujunemise põhjust. Kirjeldava meetodi kaudu ilmnevad ka kõige selgemini motiivid, mis viisid kehtiva võimusuhte kujunemiseni. See meetod annab aluse prognoosimaks Eesti poliitilise süsteemi edaspidist arengut. Piirilepingute käsitlemisel avaneb probleem ja selle kujunemine just läbi

kirjeldava meetodi, mille kaudu on võimalik anda edasi põhjusi, miks Eesti ja Venemaa vahel jätkuvalt piirilepinguid ei ole. Eesti ühinemisel EL-iga toob kirjeldav meetod esile ajaloolised argumendid, mis määrasid Eesti motiivid ühinemise kasuks ja mis samas erinesid mitmes aspektis teiste EL-iga ühinenud riikide motiividest. Kirjeldavat meetodit on kasutatud ka raamistikuna teistele meetoditele. Kirjelduste tõendamises on tähtis osa sotsiaal-antropoloogiline vaatlusel. Kuna autor on ametialaselt riigi institutsioonide pädevuse kujunemisega ja parlamendi tööga puutunud kokku 1990. aastast alates, siis on vaatlus ja kogemus andnud märkimisväärse materjali hindamiseks õigusliku ja poliitilise pädevuse suhet Eesti riigivõimu struktuuris.

Allikakriitika ja retoorika iseloomustus on viidud peatükkide lõppu. Käesolev töö käsitleb retoorikat vaid niivõrd retoorikale rohkem, kui see on vajalik tema eesmärkide saavutamiseks, eeskätt tegutsemise tausta selgitamisel. Retoorika üksikasjalik analüüs moodustaks ulatuselt eraldi uurimisteema.

Vajadusel on kasutatud võrdlevat meetodit, kõrvutades erinevate poliitiliste jõudude ja survegruppide seisukohti ning analüüsides otsuse vastuvõtmiseks vajaliku piisava üksmeele saavutamise protsessi. Võrdlusmaterjal on saadud Riigikogu komisjonide protokollidest, Riigikogu täiskogu istungite stenogrammidest, küsitlustest, ajakirjandusest ja kirjandusest, kus vastavad liikumised ja isikud on oma seisukohti avaldanud. Võrreldud on samuti Eesti seadusandlike kogude välissuhtlemisalast pädevust ajalises plaanis, kõrvutades erinevaid põhiseadusi. Välja on toodud Riigikogu ja teiste institutsioonide õiguslikust pädevusest tulenev otsustusõigus kui ka poliitilisest pädevusest tulenevad tegelikud ülesanded ja erinevate institutsioonide vaheline võimusuhe. Võrdleva meetodi alusel on kõrvutatud ka erinevate riikide välislepingute ratifitseerimisprotseduure ja nende mõju demokraatia mudelitele. Töös sisaldub ka parlamentide juriidilise pädevuse võrdlusi. Võrdlev poliitilise pädevuse uuring on aga teostatav vaid iseseisva monograafilise tööga, mistõttu välistub väitekirja eesmärkidest.

Töö iseloomust tingituna esitatakse põhjalikult poliitiliste jõudude esindajate ja ekspertide seisukohavõtte ja tsitaate. Sõnavõttudes toovad Riigikogu liikmed ja intervjuueeritavad välja seisukohti, mis kajastavad kas avalikku arvamust või nende isiklikku nägemust, aga mitte tingimata oma fraktsiooni seisukohta. Üldistamine on kõikidel välja toodud juhtudel keeruline ja kohati eksitav, kuna see ei anna adekvaatset pilti fraktsioonide seisukohtadest. Fraktsiooni seisukoht kujuneb mitmel juhitud selle liikmete suhtumisest, sageli aga hoopiski erakonna juhtkonna arvamusest või tehtud kompromissidest ning selgub lõplikult alles hääletamisel. Samal põhjusel ei anna alati objektiivset pilti ka seisukohavõttude grupeerimine ja võrdlemine, Grupeerida ja võrrelda saab üldisi lähenemisviise ning otsuseid. Seisukohavõttud sisaldavad aga kvalitatiivanalüüsi seisukohalt väärtuslikku teavet, mida on oluline esile tuua.

Võrdleva meetodi rakendamisel on olnud abiks Arend Lijpharti „Demokraatia mustrites” (2009) kasutatud meetodid ja lähenemisviisid. Lijphart jagab demokraatiad kaheks: enamus- ja leppedemokraatiateks ning käsitleb

sügavuti föderatiivseid ja unitaarseid riike. Juba varasemas raamatus („Democracies: Pattern of Majoritarian and Concensus Government in Twenty One Countries” 1984) jõudis Lijphart järeldustele, mis arendasid põhjalikult edasi demokraatia käsitlust. Esiteks järeldas ta, et kõiki nüüdisaegsete demokraatiate riigikorralduslikke reegleid ja tavasid – näiteks täidesaatva ja seadusandliku võimu, parteisüsteemide, valimissüsteemide korraldus ja toimimine ning suhted keskvalitsuse ja madalama tasandi valitsuste vahel – saab mõõta skaalal, mille ühes otsas on majoritaarsus ehk enamuspõhimõte ja teises otsas konsensus ehk leppepõhimõte. Teiseks väitis ta, et nimetatud riigikorralduslikud tunnused moodustavad kaks eraldiseisvat kogumit, ning kolmandaks, et sellele kaksikjaotusele saab rajada kahemõõtmelise „põhimõttelise kaardi”, millele vaadeldud riigid paigutuvad. „Demokraatia mustrites” (2009) hõlmas Lijphart 36 riiki, seega lisas 15 riiki, mis muutis uuritavate riikide kogumi ka eripalgelisemaks. (Lisatutest 11 riiki olid Ladina-Ameerika, Aafrika, Aasia, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna arengumaad). Ühtlasi pikendas Lijphart vaadeldavat perioodi 1980. aasta lõpust 1996. aasta keskpaigani. Oluliseks uuenduseks oli kahe riigikorraldusliku muutuja lisamine – huvirühmad ja keskpangad, kusjuures erakondade vaidlusküsimused ja rahvahääletused on jäetud enam tagaplaanile. Põhiseadusliku jäikuse ja paindlikkuse muutuja on ta aga jaganud kaheks – põhiseaduse muutmise raskuseks ja põhiseaduse järelevalve tugevuseks. Lijphart on seadnud eesmärgiks kirjeldada võimalikult täpselt raskesti kvalifitseeritavat „reaalsust” poliitiliste nähtuste taga. „Demokraatia mustrite” kõige tähtsama küsimusena on Lijphart püstitanud demokraatia tüübi mõju riigi poliitikale ja valitsemise tõhususele, jõudes järeldusele, et erinevalt käibetest, et enamusedemokraatia on tõhusam, ei ole neil demokraatia tüüpidel vahet tõhususe koha pealt. „Demokraatia mustrites” kasutab Lijphart hajuvusdiagramme 36 riigi asetusest ning esitab kõigi kümne muutuja ja kahe enamuslikkuse-leppelisuse mõõtme väärtusi nii kogu uuritava (1945–1996) kui lühema (1971–1996) ajavahemiku kohta (Lijphart 2009, 13–16). Lijphart järeldab, et puhtakujulisi enamusedemokraatiad on tegelikult väga vähe (Ühendkuningriik ning mõned tema endised asumaad Kariibi mere piirkonnas), enamik demokraatiad on aga olulisel või isegi valdaval määral leppelised. Lijpharti põhjanev tees seisneb selles, et leppedemokraatiat võib nii mõneski mõttes pidada demokraatlikumaks kui enamusedemokraatiat (samas, 24).

Eesti kuulub Lijphardi näitajate järgi leppedemokraatiate ja unitaarriikide hulka ja järeldused, mida Lijphart on teinud seda tüüpi riikide kohta, on laiendatavad ka Eestile. (Samas ei ole Lijphart hõlmanud ühtki Kesk- ja Ida-Euroopa uut demokraatiat ja seega ei ole ta kohendanud oma meetodit nende riikide erijooni arvesse võttes. Võimalik, et „Demokraatia mustrite” kirjutamise ajal pidas Lijphart nende riikide demokraatia kogemust liiga napiks, et teha selle põhjal kaalukaid järeldusi.) 1990-ndatel demokraatiaks muutunud riikide asetamine „demokraatia mustrite” konteksti annaks aga juurde olulist võrdlusmaterjali kogu demokraatliku süsteemi analüüsimiseks. Küll on Lijpharti võrdlev käsitlus täidesaatva ja seadusandlik võimu suhetest rakendatav

käesolevas töös ning „reaalsuse” nägemine poliitiliste nähtuste taga seondub poliitilise ja õigusliku pädevusega, tuues esile tegelikud ja formaalsed võimusuhted.

Võrdlevale meetodile tugineb ka David. M. Olson (1994), kelle esitatud mudelit kasutatakse ulatuslikult riikide poliitiliste süsteemide ja institutsioonide omavahelises võrdluses. Olson kasutab võrdlevat meetodit erinevate riikide parlamentaarsete institutsioonide käsitluses, võttes lähtekohaks institutsioonid ja võrreldes neid riigiti. Philip Nortoni kogumiku võrdlev meetod on aga aluseks erinevate riikide parlamentide ja valitsuste pädevuste ning suhete võrdlusele (Norton 1998).

Kombineeritud on primaar- ja sekundaaranalüüsi. Uurimistööks vajalikud andmed on kogutud algallikatest (Riigikogu dokumendid, välisministeeriumi memod), mille alusel on kirjeldatud fakte ja sündmuste käiku. Läbi on viidud ekspertintervjuud, kus on keskendunud otsustusprotsessis osalejate süvaküsitlusele. Küsitlute hulka kuulusid vastavate valdkondadega tegelenud ja pädevad poliitikud, diplomaadid, eksperdid ja ametiühingutegelased (vt Allikad: Intervjuud). Intervjuud lisasid olulist (mujal kajastamata) materjali otsuste tegemise mehhanismi, otsustajate motiivide ja siseringi arutelude kohta. Samuti on läbi töötatud teemakohane ajakirjanduslik materjal, mis kajastab sündmusi ja seisukohti omas ajas. Kasutatud on kirjandusest, sh teistest uurimustest saadud teavet. Seejärel on analüüsitud materjali kahes järjestuses. Esmalt on analüüsitud kogutud andmeid neis sisalduva informatsiooni põhjal ja see esmane analüüs järgneb vahetult andmetele. Terviklikule materjalile, intervjuudest saadud informatsioonile ja autori järeldustele toetuv süvaanalüüs on toodud eraldi vastava peatüki kokkuvõttena.

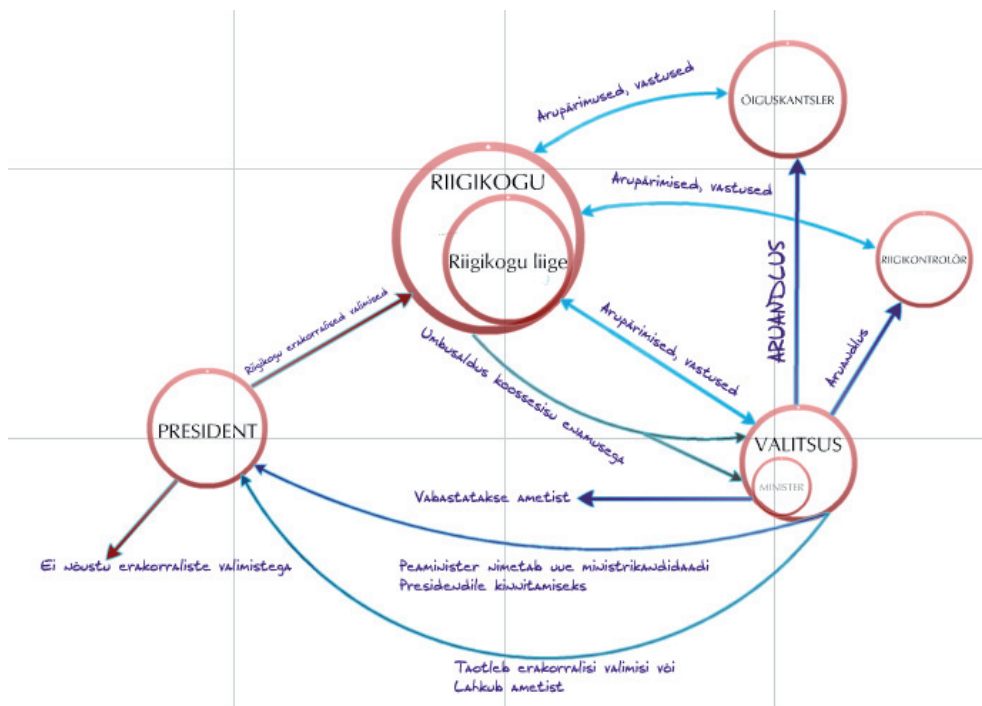
Kvantitatiivset meetodit on töös kasutatud vaid niivõrd, kui võrd uuringufirmade arvamusküsitlused on avaldanud mõju Riigikogus tehtud otsustele. Intervjuudes pole see meetod olnud kasutatav. Tervikpildi saamiseks parlamendi pädevuses välissuhtlemises on süvauuritud konkreetseid välislepinguid ja üksikeelnõusid.

Parlamentaarse riigi võimusuhte keskmes on parlamentaarne kontroll. Parlamendi kontrollimehhanismi täidesaatva võimuga seoses võib jaotada kolmeks – poliitiliseks kontrolliks, kontrolliks seadusandluse ning põhiseaduslike institutsioonide läbi. Poliitilise kontrolli idee seisneb selles, et ministrid ja mõned teised kõrged ametnikud vastutavad oma ametkonna tegevuse eest ja annavad oma tegevusest aru (Liiv 2003, 44). Riigiti on parlamentaarsel kontrollil mitmesugused eritahud, kuid demokraatlikes riikides on ka universaalsed elemendid, mis kuuluvad parlamentaarse kontrolli juurde. Nendeks on arupärimised, parlamendisaadikute küsimused valitsusele ja kohustus anda neile vastus ning olulise tähtsusega küsimuse arutelud parlamendis valitsuse liikmete osavõtul. Arupärimine (interpellatsioon) on vanemaid ja olulisemaid parlamentaarse kontrolli teostamise ning valitsuse poliit-

tilise vastutuse maksmapanemise vahendeid. Arupärimise instituut pärineb Prantsuse parlamendiõigusest ning tema klassikalisse struktuuri on kuulunud järgmised elemendid:

- valitsusjuhilt või valitsusliikmetelt selgituse nõudmine üldise poliitika kohta;
- üldine, kõigi parlamendiliikmete osavõtul toimuv arutelu;
- otsuse ettepaneku esitamine ja hääletamine (Riigikogu 2004, 209).

Eesti põhiseaduses on arupärimise õigus fikseeritud § 74 ja sellele tuginedes esitab autor Eesti parlamentaarse kontrolli mudeli (vt joonis 1).



Joonis 1. Parlamentaarse kontrolli teostamise mehhanism Eestis

Kontrolli liigid:

1. Arupärimine

- Esitada võib iga Riigikogu liige Vabariigi Valitsusele ja tema liikmele, Eesti Panga nõukogu esimehele, Eesti Panga presidendile, riigikontrolörile ja õiguskantslerile.
- Arupärimisele peab vastama kahekümne istungipäeva jooksul.
- Arupärimisele vastamisel avatakse arutelu Riigikogu täiskogu istungil.

2. Parlamendiküsimus

- Esitada võib iga Riigikogu liige Vabariigi Valitsuse liikmele etteteatamisega või Riigikogu infotunni ajal.
- Infotunni käigus vastatakse viivitamatult.
- Arutelu parlamendiküsimusele ei järgne.

3. Umbusaldus

- Riigikogu võib avaldada umbusaldust Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile koosseisu enamusega. Umbusalduse võib algatada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust.
- Kui Riigikogu on umbusaldanud ministrit, lahkub ta ametist ja peaminister esitab Vabariigi Presidendile uue ministrikandidaadi kinnitamiseks.
- Kui Riigikogu on umbusaldanud Vabariigi Valitsust või peaministrit, lahkub valitsus ametist ja võib taotleda presidendilt erakorraliste valimiste väljakuulutamist.
- Kui Riigikogu on umbusaldanud Vabariigi Valitsust või peaministrit, määrab president neljateistkümne päeva jooksul uue peaministrikandidaadi või kuulutab kolme päeva jooksul välja Riigikogu erakorralised valimised.

4. Muu parlamentaarne kontroll

- Riigikogu alatiste komisjonide regulaarne kontroll valitsuse ja tema liikmete tegevuse üle läbi kohtumiste ja aruandluse.
- Riigikogu võib moodustada uurimiskomisjone ja *ad hoc* komisjone konkreetse valdkonna uurimiseks.
- Riigikogu komisjonid ja fraktsioonid algatavad vajadusel olulise tähtsusega küsimuse arutelu valitsuse liikmete, riigikontrolöri, õiguskantsleri, ekspertide ja kodanikuühiskonna esindajate osalusel.
- Riigikogu võib teha koosseisu enamusega valitsusele nõuandva ettepaneku.

5. Parlamentaarne kontroll läbi riigikontrolöri

- Riigikontrolör nimetatakse ametisse Riigikogu poolt Vabariigi Presidendi ettepanekul.
- Riigikontrolör teostab pidevat riigi majandustegevuse ning riigi vara kasutamise kontrolli ja esitab Riigikogule aruande.

6. Parlamentaarne kontroll läbi õiguskantsleri

- Õiguskantsler nimetatakse ametisse Riigikogu poolt Vabariigi Presidendi ettepanekul.
- Õiguskantsler analüüsib seaduste jt õigusaktide vastavust põhiseadusele ja seadustele ning esitab ettekande ja ettepanekud seaduste muutmise kohta Riigikogule.

- Õiguskantsler teeb Riigikogule ettepaneku Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe ja liikme kriminaalvastutusele võtmiseks.

7. Kodanikuühiskonna sisend parlamentaarsesse kontrolli

- Kolmanda sektori ja avalikkuse osalus parlamentaarses kontrollis ei ole õiguslikult reguleeritud ja tugineb poliitilise kultuuri põhimõtetele.
- Avaliku arvamuse tegelik mõju parlamentaarsele kontrollile on arvestatav, kuna avalikus sõnas tõstatatud probleemid, inimeste pöördumised ja kolmanda sektori algatused on enamikel juhtudel aluseks arupärimistele, parlamendiküsimustele ja uurimiskomisjonide moodustamisele.
- Kodanikuühiskond osaleb parlamentaarses kontrollis läbi Riigikogu liikmete ja komisjonide. Fikseeritud protseduurireegleid ei ole.

Põhiseaduse kohaselt on arupärimise esitamise õigus igal Riigikogu liikmel. Võrdluseks, 1920. aasta põhiseaduse järgi võis arupärimise esitada üks neljandik Riigikogu koosseisust, st 25 Riigikogu liiget ja 1937. aasta põhiseaduse järgi üks neljandik Riigivolikogu koosseisust (st 20 liiget). Eesti praeguses parlamentaarse kontrolli mudelis võib arupärimisi esitada lisaks valitsuse liikmetele ka riigiametnikele, kellelt ametikoht nõuab poliitilist neutraalsust ning kes ei kanna Riigikogu ees poliitilist vastutust. Arupärimisele tuleb vastata Riigikogu istungil 20 istungipäeva jooksul (vt samas).

Briti parlamenditraditsioonist pärit parlamentaarse kontrolli vahend on iseseisev parlamendiküsimus. Erinevalt arupärimisest ei avata selle üle üldist arutelu. Eesti põhiseadus Riigikogu liikme küsimuse instituuti ette ei näe, kusjuures 1920. ja 1937. a. põhiseadus sisaldasid sellekohast sätet. Küll on parlamendiküsimus sätestatud Riigikogu kodu- ja töökorra seadusega (vt samas, 216-217).

Eesti parlamentaarse kontrolli mudelisse kuulub ka võimalus avaldada Riigikogu koosseisu enamusega umbusaldust nii valitsusele, peaministrile kui ministrile. Pikaajalise Riigikogu liikme, ministri ja Euroopa Parlamendi saadiku Siiri Oviiri (K) sõnul „umbusalduse institutsiooni eesmärk ei ole parlamentarismis karistamine, vaid valitsuse tegevuse läbipaistvuse suurendamine. Valitsus tervikuna ja tema liikmed personaalselt peavad tunnetama parlamendi ees vastutust oma tegevuse eest” (2000, 15). Umbusaldusavalduse menetlusse kuulub:

- umbusaldusavalduse algatajate esindaja ettekanne;
- küsimused ettekandjale;
- valitsuse kaasettekanne;
- küsimused kaasettekandjale;
- läbirääkimised (osalevad üksnes fraktsioonide esindajad);
- hääletamine.

Umbusalduse läbiminekuks on vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust, seega vähemalt 51 häält. VII-XI koosseisu vältel on algatatud umbusaldus valitsuse liikme vastu 26 korral, kuid läbi on see läinud ainult kahel korral: VII koosseisus 26.09.1994 peaminister Mart Laari suhtes 60 poolt, 27 vastu ja 1 erapooletu häälega ning X koosseisus 21.03.2005 justiitsminister Ken-Marti Vaheri suhtes 54 poolt, 0 vastu ja 0 erapooletu häälega (Riigikogu 2004, Riigikogu 2007, http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=muud_kysimused). Umbusaldus ei saa minna läbi olukorras, kus võimu teostab enamusvalitsus. See võib aset leida, kui valitsusliidust on mõni osapool välja astunud või kui osa saadikuid on läinud opositsiooni. Umbusalduse algatamisega demonstreerib opositsioon suhtumist valitsusse või valitsuse liikmesse, testib valitsuskoalitsiooni ühtsust või püüab takistada valitsusel ebapopulaarse ministri väljavahetamist. Viimasel juhul seab opositsioon valitsuse sundkaitsesse, lootes sel teel suurendada kogu valitsuse ebapopulaarsust. Umbusaldust ei algatata üldjuhul eesmärgiga valitsuse liiget tegelikult sundida ametist lahkuma. Olukorras, kus valitsuse liige on kahjustanud valitsuse mainet, on valitsuskoalitsioonil kasulik sundida minister enne ametist lahkuma, kui opositsioon jõuab algatada umbusaldust ja sel teel ennetada valitsuse sattumist sundseisu. Seda võib peaminister teha, pöördudes vastavasisulise ettepanekuga Vabariigi Presidendi poole või siis veenda ministrit ametist ise tagasi astuma. Siiski on Eestis tavaline, kus valitsuskoalitsioon asub toetama umbusaldatavat ministrit ja võtab sel teel vastutuse ministri tegevuse eest, riskides oma mainega. Kuna juhtumeid, kus valitsuse liige on umbusaldusega ametist tagandatud, on üksnes kaks, et ole piisavalt juhtumeid, et umbusalduse tõhusust parlamentaarse kontrolli meetodina uurida.

Parlamentaarsete kontrolli mudelisse kuulub ka muu Riigikogu poolne kontrollialane tegevus nagu uurimiskomisjonid, olulise tähtsusega küsimuste ja valitsuse tegevuskavade arutelud ja valitsusele tehtavad ettepanekud. Täiendavalt teostavad kontrolli ministriumide tegevuse üle oma valdkonnas kõik Riigikogu alatised komisjonid ja kontrollikomisjonid. Samas ei kuulu Eesti mudelisse valitsuse otsuste tühistamine või muutmine Riigikogu poolt. Põhiseaduse § 103 lõike 2 alusel on Riigikogul õigus koosseisu häälteenamusega tehtud otsuse alusel pöörduda Vabariigi Valitsuse poole ettepanekuga algatada Riigikogu poolt soovitatav eelnõu. Samas ei ole otsus valitsusele siduv, vaid üksnes soovituslik, mistõttu valitsusel ei ole kohustust selle otsuse järgi toimida.

Justiitsministeeriumi praegune kantsler Margus Sarapuu on pidanud parlamentaarsete kontrolli osaks ka õiguskantslerit: „On selge, et parlamendi põhifunktsiooniks on seaduste kehtestamine ning selle kõrvalt ei jää just palju aega seaduste järgimise kontrollimiseks. Selleks tarbeks on parlament reeglina ametisse nimetanud spetsiaalse ametiisiku, kes oma sõltumatult positsioonilt jälgiks riigivõimude tegevuse seaduslikkust. /.../ Eesti Vabariigis on ainukeseks selliseks sõltumatuks parlamendiinstitutsiooniks õiguskantsler” (1997, 187-188). Samas järeldab Sarapuu, et kuna õiguskantsleri põhifunktsiooniks on järelevalve õigustloovate aktide üle, kuid mitte ametnike üksikaktide üle, siis „täidesaatev võim on sisuliselt parlamendi nägemisulatuses väljas. Parlament saab aimu

haldusaparaadis toimuvast pooljuhuslikult ja lootes hea õnne peale, kuid süstemaatiline kontroll puudub” (samas, 188). Seega järeldeb Sarapuu, et Eestis sätestatud parlamentaarne kontroll ei taga sisulist kontrolli täidesaatva võimu üle. Võrreldes Eesti mudelit teiste riikide mudeliga tundub probleem olevat siiski väljakujunenud praktikas, mitte niivõrd mudelis. Enamikes riikides õiguskantsleri institutsiooni ei eksisteeri üldse.

Parlamentaarne kontrolli osa on ka Riigikontrolör, kes nimetatakse ametisse Riigikogu poolt, kes teostab järelvalvet valitsuse majadustegevuse ja riigi vara kasutamine üle ning esitab Riigikogule regulaarseid aruandeid.

Täna kõiki, kes siinse väitekirja valmimisele on kaasa aidanud. Eriti soovin tänada oma juhendajaid professor P. Mürseppa ja professor K. Kilvitsat suurepärase juhendamise, asjalike soovitude ja nõuannete ning arendava kriitika eest. Erilist tänu väärrib dr E. Loone, kelle abi töö valmimisel on olnud hindamatu. Töö valimisele on palju aidanud kaasa professor S. Krönström-Hanschmidt, dr M. Langemets, dr T. Varrak, M. Allmann ja A. Kukk. Materjali kogumisel olid suureks abiks Riigikogu väliskomisjoni, majandus- ja sotsiaalinfoosakonna, juriidilise osakonna ning Rahvusraamatukogu filiaali töötajad. Palju tänu neile! Täna ka kõiki, kes nõustusid andma autorile intervjuu ja jagama oma arusaamu.

2. Eesti Parlamendi pädevus ja tegevus välissuhtlemise korraldamisel

Peatükis lähtutakse teesist, et Eesti parlamendi pädevus ja tegevus välissuhtlemise korraldamisel on olnud ning on jätkuvalt vajalik Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamisel, iseseisvuse kindlustamisel, välissuhtluse taastamisel ja edendamisel, rahvusvaheliste organisatsioonidega liitumisel jm Eesti riiklust arendavatest tegevustest.

Peatükis antakse ülevaade Eesti välissuhtlemist korraldavatest õigusaktidest alates Eesti Vabariigi loomisest 1918. aastal kuni praegu kehtivateni. Keskendatakse NSV Liidu poolt Eesti okupeerimisest ja annekteerimisest ning lääneriikide mittetunnustamispoliitikast tulenevatele õiguslikele tagajärgedele. Eraldi võetakse vaatluse alla aastatel 1988–1991 üleminekuperioodil mittelegitiimse, kuid seadusandlikku pädevust täitva ülemnõukogu tegevus ning välispoliitilise pädevuse taastamine läbi selle. Sissejuhatavalt kirjeldatakse riigivõimu institutsioonide vahelise pädevuse liike. Käesolev peatükk keskendub uurimistöö põhiprobleemile – Riigikogu õigusliku ja poliitilise pädevuse jagunemisele välissuhtlemises, aga teema mõistmise huvides ka laiemalt, analüüsides seadusandliku ja täidesaatva võimu jaotust ja selle kujunemise põhjusti.

2.1. Parlamentaarse riigikorra kehtestamine ja parlamendi pädevuse kujunemine (1918–1920)

Eestis on Teise maailmasõja eelsel perioodil kehtinud kolm põhiseadust ja kolm põhiseaduslikku akti (eelkonstitutsiooni): viimastega korraldati riigi tegevust enne 1920. aasta põhiseaduse vastuvõtmist. Lisaks korraldati 1932-1933 kaks rahvahääletust põhiseaduste vastuvõtmiseks, mis aga läbi kukkusid. NSV Liidu okupatsiooniaegne administratsioon kasutas kahte nn Eesti NSV konstitutsiooni (1940 ja 1978), mis olid NSV Liidu konstitutsiooni kohalikud mugandused ja sisuliselt kopeerisid ülejäänud NSV Liidu liiduvabariikide konstitutsioone. Iseseisvuse taastamise perioodil 1988–1991 võeti vastu Eesti NSV konstitutsiooni muudatused ja mitu õigusakti, millel oli põhiseadusliku akti tähendus. Käesolevas väitekirjas on kasutatud järgmisi põhiseaduslikke õigusakte:

- 1) Otsus kõrgemast võimust. Vastu võetud Eestimaa Kubermangu Ajutise Maanõukogu poolt 15. novembril 1917 (uue kalendri järgi 28.11.1917) (EVPk 2002, 17; EVPk 2008, 15).
- 2) Manifest kõigile Eestimaa rahvastele. Päästekomitee poolt välja kuulutatud 24. veebruaril 1918 (RT 1918, 1; EVPk 2002, 17-18, EVPk 2008, 16).
- 3) Eesti Vabariigi ajutise valitsemise kord. Vastu võetud Asutava Kogu poolt 4. juunil 1919 (RT 1919, 44).
- 4) Eesti Vabariigi põhiseadus. Asutava Kogu poolt vastu võetud 15. juunil 1920 (RT 1920, 113-114).
- 5) Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmine. Vabadussõjalaste algatusel 14., 15., ja 16. oktoobril 1933. a rahvahääletusel vastu võetud ("Eesti Töö" kirjastus Tartus 1933, RT 1933, 86, 628).
- 6) Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1937, 71, 590).
- 7) Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi konstitutsioon. Vastu võetud Eesti NSV Riigivolikogu poolt 25. augustil 1940 (RT 1940, 111, 1117).
- 8) Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi konstitutsioon. Vastu võetud Eesti NSV ülemnõukogu üheksanda koosseisu erakorralisel, üheksandal istungjärgul 13. aprillil 1978. Töö seisukohalt olulised muudatused: Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi seadus muudatuste ja täienduste tegemise kohta Eesti NSV konstitutsioonis (põhiseaduses) (Eesti NSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1988, 684); Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi ülemnõukogu deklaratsioon (Eesti NSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1988, 685).
- 9) Eesti NSV ülemnõukogu otsus Eesti riiklikust staatusest (Eesti NSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1990, 12, 180).
- 10) Eesti NSV seadus Eesti sümboolikast (Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1990, 14, 239).
- 11) Eesti Vabariigi seadus Eesti valitsemise ajutine kord (Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1990, 15, 247).

12) Eesti Vabariigi ülemnõukogu otsus Eesti riiklikust iseseisvusest (RT 1991, 25, 312).

Ainus sõja eelne välispoliitikat puudutav seadus oli Välisteenistuse seadus, mis oli antud Riigivanema dekreediga 13. märtsist 1936 (RT, 1936, 24, 160). Riigikogu välispoliitilist tegevust ja pädevust nimetatud seadus ei käsitlenud.

Eestimaa Kubermangu Ajutise Maanõukogu otsusega 28. novembrist 1917 (vkj 15. novembrist) veel Eesti riiki ei tekkinud (iseseisvust välja ei kuulutatud) ja Eesti jäi vormiliselt Venemaa kubermanguks. Sisuliselt otsustas aga Maanõukogu (hilisem Eesti Maapäev) võtta kõrgema võimu Eestis enda kätte. Seega võib seda otsust pidada eelkonstitutsiooniks (EVPk 2002, 18-19; EVPk 2008, 16-17), millega valmistati ette Eesti võimalikku eraldumist Venemaast ja iseseisva riigi loomist. Konkreetse olustikus jäi see vaid deklaratiivseks aktiks või omalaadseks kinnituseks teatava kaksikvõimu püsimisest nõukogude võimu ajal (Arjakas 2002, 21).

Eesti riigi sünnitunnistus – „Manifest kõigile Eestimaa rahvastele”, mis võeti vastu Maanõukogu poolt moodustatud Päästekomitee poolt 24. veebruaril 1918 – ei puudutanud seadusandliku kogu pädevuse küsimusi, kuid õiguslikus mõttes oli teiseks eelkonstitutsiooniks. Selle manifestiga loodi täidesaatev võim, samuti fikseeriti selgelt Eesti ajaloolis-etnograafilised piirid (samas, 21).

Eesti Vabariigi ajutise valitsemise kord (1919) ei olnud samuti põhiseadus klassikalises mõttes, kuid oli kindlasti põhiseaduslik akt, mille järgi korraldati Eesti riigi valitsemist kuni põhiseaduse vastuvõtmiseni 1920. aasta 15. juunil (kolmas eelkonstitutsioon (EVPk 2002, 17-19; EVPk 2008, 17)).

Lisaks Eestis kehtinud põhiseadustele Eesti riigikorralduse arengu ja Riigikogu välissuhtlemise alase pädevuse seisukohalt tuleb pidada oluliseks ka kahte sõjaeelset Põhiseaduse muutmise eelnõu (RTL 1932, 97; RTL 1933, 16) ning J. Raidla töögrupi Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu (Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu 1997). Esitati ka teisi põhiseaduse eelnõusid, mis aga Eesti riigikorraldust ei mõjutanud ja mistõttu neid ei ole käesolevalt antud töös analüüsitud.

Eesti NSV konstitutsiooni saab vaadelda legitiimse ajutise põhiseadusliku aktina alates 20. augustist 1991, mil Eesti iseseisvus taastati õigusliku samasuse alusel 1940. aastal annekteeritud riigiga (tulenevalt 1990. aasta 30. märtsi ülemnõukogu otsusest ja Eesti sümboolika seadusest 8. maist 1990) kuni 1992. aasta põhiseaduse vastuvõtmiseni. Riikluse taastamise seisukohalt oli neil aktidel oluline praktiline tähendus.

Eesti NSV Ülemnõukogu otsus 30. märtsist 1990 oli põhiseaduslik akt vaatamata oma vormile (üksnes otsus, isegi mitte seadus), kuna sellega otsustati muuta põhiseaduslikku korda. Eesti sümboolika seadus oli samuti põhiseaduslik akt, kuna sellega otsustati rakendada Eesti Vabariigi 1937. aasta põhiseaduse §-id 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.

Eesti Vabariigi ülemnõukogu otsus Eesti riiklikust iseseisvusest 20. augustist 1991 oli põhiseaduslik akt, kuna sellega otsustati kinnitada Eesti Vabariigi riiklikku iseseisvust ja moodustada Põhiseaduse Assamblee Eesti Vabariigi põhiseaduse väljatöötamiseks (Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamine *restitutio ad integrum*).

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 1997b, 30). 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 ka sõlmida välislepinguid (Pajur 2005a, 47).

Võimu keskendumine täidesaatvale tasandile oli ainuvõimalik olukorras, kus tavapärasel moel seadusandlik võim puudus. Oluline on siinjuures aga, et kõik otsustusi tegevad lülid tunnistasid selle korra ajutisust. Ei tehtud ühtegi katset takistada legitiimse seadusandliku kogu kokkukutsumist, mida oleks sellises olukorras olnud täidesaatval võimul suhteliselt lihtne teha ja arvestades sõjaolukorda, oleks autokraatlikku valitsemist olnud ka lihtne õigustada. See näitab ühiskonna ülekaalukat veendumust, et Eesti peab valima demokraatliku riigikorralduse. Kindlasti toetas sellist suhtumist Esimese maailmasõja lõpuaastatel ja järel ning 1920-ndate alguses valitsenud üle-Euroopaline trend autokraatia taandumisel demokraatia eest. Kõik Euroopa tolleaegsed poliitilised voolud, bolševikud välja arvatud, olid tunnustanud kurssi demokraatiale, fašism ja natsionaalsotsialism ei olnud aga veel tekkinud.

5.–7. aprillil 1919 valiti Asutav Kogu, kes võttis 4. juunil 1919 vastu Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra, mis pidi kehtima kuni alalise põhiseaduse jõustumiseni (Pajur 2005a, 50). Valitsemiskorraga tehti ajutises põhiseaduses ootamatu pööre, loobudes juba juurdunud parlamentarismi printsiipidest ja lähenedes Šveitsi süsteemile.⁶

⁶ Šveitsi süsteem esindab *otsedemokraatiat*, s.t sellist valitsemisvormi, kus rahvas saab otsustada riiki puudutavaid küsimusi ilma vahepealsete esindajateta, hrl referendumiga ehk rahvahääletuse teel. Šveitsis on viimase 120 aasta jooksul toimunud 240 sellist rahvahääletust. Otsedemokraatia probleemiks on suured kulutused iga küsimuse

Kui seni oli lähtunud 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. Pajuri sõnul tegelikkuses ajutine põhiseadus toimima ei hakanud ning Eesti jäi endiselt parlamentaarseks riigiks (Pajur 2005a, 50).

Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord 4. juunist 1919 sätestas, et rahva nimel ja valikul teostab kõrgemat võimu Asutav Kogu ning Asutava Kogu esimees on Eesti Vabariigi seaduslik esindaja (§ 9). Asutav Kogu arutab ja kinnitab võõraste riikidega tehtavad lepingud ja liidud; volitab sõda kuulutama ja rahu tegema (§ 11). Valitsus võib tegutseda seaduste ja määruste alusel ning Asutava Kogu juhtnõõride ja ülesannete järgi (§ 15). Eraldi välissuhtlemisalast pädevust valitsusele ei ole antud. Seega oli Asutaval Kogul vastavalt valitsemise ajutisele korrale täielik pädevus välissuhtlemise korraldamisel ning valitsus võis tegutseda üksnes Asutava Kogu volitusel. Samal Asutava Kogu koosolekul, 4. juunil 1919 moodustati alaline põhiseaduse komisjon ülesandega töötada välja põhiseadus (Arjakas 2002, 23). Kõigi nende aktide põhimõtte oli, et kõrgeim võim Eesti Vabariigis kuulus rahvale ja seda teostati rahva nimel (Uibopuu, 1996, 3).

Analüüsist selgub, et seadusandlikku ja täidesaatvat pädevust vähemasti välissuhtlemises Asutava Kogu perioodil eriti ei eristatud. Kasutati ära inimeste võimalusi ja oskusi, mistõttu nii mõnigi kord esinesid Asutava Kogu liikmed välissuhtlemises täidesaatvates ülesannetes. „Nii näiteks andis juba Maakogu juhatus Ants Piibule ja Jaan Tõnissonile volitused esineda välismaal Maapäeva nimel, mistõttu Tõnissonist sai Eesti esimene välisesindaja“ (Jaan Tõnisson Eesti välispoliitikas 1917–1920. 1993, 8). Selline praktika jätkus kuni professionaalse diplomaatilise korpuse moodustamiseni ja selline ühitamine oli toleaegses riikidevahelises suhtlemises küllaltki levinud. Samas sätestas Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord selgelt parlamentaarse valitsemiskorralduse, jättes ka välissuhtlemise Asutava kogu pädevusse. Valitsuse pädevust eraldi välja ei toodudki. See lõi Eestis parlamentarismi vundamendi, mis sai aluseks ka 1920. a

otsustamisel. Max Weber (2002, 131-132) on väitnud, et otsedemokraatia on rakendatav ainult väikestes organisatsioonides ja väikesel territooriumil (soovitav, et mõlemad tingimused on täidetud), kus kõik liikmed tunnevad üksteist, neid on lihtne kokku kutsuda ning kõik käsitlevad end sotsiaalselt võrdsena. Otsedemokraatiaga ei ole võimalik lahendada professionaalset ametkondlikku lähenemist nõudvaid küsimusi. Rahval puudub tihti piisav pädevus ja teadlikkus oma otsuste mõjust ja tagajärgedest, tihti on madal ka elanike huvitatus ja aktiivsus (valimisaktiivsus langeb peaaegu kõigis OECD riikides).

Levinuim demokraatia vorm on *esindusdemokraatia*, kus valimistel valib rahvas enda esindajad parlamendis. Esindusdemokraatia probleemiks on, et aja jooksul võim kaugeneb rahvast. Esindusdemokraatiat saab paremini realiseerida suuremate üksuste korral (linn, riik, riikide liit).

Esindusdemokraatia teisendeid, mis sisaldavad otsedemokraatia elemente, kutsutakse *osalusdemokraatiateks*. Osalusdemokraatiat saab paremini realiseerida väiksemate otsustusüksuste tasemel (perekond, korteriühistu, küla).

põhiseadusega kehtestatud, kuni 1934. a-ni kehtinud parlamentaarsele korrale. Nagu Eesti võrdlemisi aktiivne ja tõhus välispoliitika seda tõestas, töötas üleminekuperioodile iseloomulik võimude lahususe puudumine efektiivselt ja vastas Eesti välispoliitilistele huvidele. Samas oli süsteem poliitilises mõttes tasakaalustatud ja märkimisväärseid vaidlusi teemal, mis kuulub Asutava Kogu, mis valitsuse pädevusse, ei tekkinud.

2.2. Esimene parlamentaarne demokraatia: Riigikogu pädevus 1920. aasta põhiseaduse alusel

Põhiseaduse kiitis Asutav Kogu heaks 15. juunil 1920. Kuna jätkuvalt eelistas enamik parteidest parlamentarismile ja presidentialismile ajutises põhiseaduses omaks võetud Šveitsi süsteemi, kaldus kaalukeel esindusdemokraatialt otsedemokraatia poole ning lisaks valimisõigusele kirjutati põhiseadusse ka rahvaalgatuse ja rahvahääletuse õigus. Võimude tasakaalu püüti saavutada presidendi institutsiooni sisseviimisega, kuid pahempoolsete jõudude initsiatiivil jäädi rahvaalitsuse idee juurde – eeldati rahva vahetut kontrolli parlamendi üle ning rahvaalgatuse ja rahvahääletuse laialdast rakendamist (Pajur 2005a, 51). Siiski tõi 1920. a põhiseadus Eesti õiguskorda tugeva parlamentarismi, mis ei olnud omane Šveitsi süsteemile.

Mõned autorid on pidanud kaldumist Šveitsi süsteemilt parlamentarismile valeks, kuna sellega Eesti „ei läinud seda teed, mis talle ajalooliselt oli määratud” (Maddison 1933, 45). Kuna Eesti riiklus on võrsunud omavalitsustest, siis oleks Šveitsi direktoraalsüsteem⁷ olnud Eestile sobivam (samas, 45-46). On siiski kaheldav, kas Šveitsi omavalitsuste liidu põhimõtte oleks Eesti puhul tõhusat riiklust võimaldanud välja arendada. Ajaloolise määratuse ideed on samuti raskesti põhjendatavad.

1920. aasta põhiseadus jätkas valitsemise ajutises korras sätestatud äärmuslikult parlamentaarset riigikorraldust. Praktikast tekitas see aga konvendisüsteemi⁸ (Laaman 1937). Põhiseadus oli konstrueeritud nagu püramiid, mille aluse moodustas rahvas, keskosas Riigikogu ja valitsus koos riigivanemaga ja kõrgema kohtuga (riigikohtuga) tipu (Uibopuu 1996, 3). See tähendas vastutuse koondumist püramiidi tippu, kuid mitte piisavat iseseisvust, et teostada riigivõimu. Kuigi põhiseadus sätestas ulatuslikud otsese rahvavõimu instrumendid nagu rahvahääletuse ja rahvaalgatuse, siis § 34 ometi keelas välislepingute panemise rahvahääletusele. Samas ei täpsustatud Riigikogu pädevust välissuhtlemises. § 52 sõnastab, et Riigikogu annab välja seadusi, määrab riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve, otsustab laenude tegemise ja muid asju põhiseaduse alusel. See säte annab põhimõtteliselt Riigikogule ka välissuhtlemisalase mandaadi. § 60 annab valitsuse pädevusse välispoliitika

⁷ Autor ei täpsusta, mida ta mõtleb direktoraalsüsteemi all.

⁸ Autor ei täpsusta, mida ta mõtleb konvendisüsteemi all.

juhtimise, selle paragrahvi 3. punkti järgi kuulub välislepingute sõlmimine valitsuse pädevusse, kuid nende kinnitamine kuulub Riigikogu pädevusse. Põhiseadus ei näe ette võimalust, et mõned välislepingud võiksid jõustuda ka ilma Riigikogu kinnitusega. 4. punkti järgi kuulutab valitsus sõja ja teeb rahu Riigikogu vastava otsuse alusel.

Analüüsidest sellist võimujaoitust, on ilmne, et see tekitas Eesti välissuhtlemises võimaluse võrdlemisi suureks ebastabiilsuseks, kuna välispoliitikat realselt ellu viiv valitsus ja välisministeerium sõltusid Riigikogu hetkemeeleoludest ja iga jõudude vahekorra muutus, mis võis aset leida üleöö, oleks võinud põhjustada ka välispoliitilise kursimuutuse. Võib öelda, et juriidilisi tagatiseid välispoliitiliseks järjepidevuseks selle perioodi Eestis ei olnud. Samas, midagi niisugust tegelikult ei juhtunud. Hoolimata Eesti valitsuste võrdlemisi lühiealisele püsimisele, Riigikogu välissuhtlemisse praktiliselt ei sekkunud ja sisepoliitikas kasutati välispoliitilisi argumente harva. Erandiks olid kommunistid (esinesid Riigikogus erinevate nimede all), kes rõhutasid erisuhteid NSV Liiduga, kuid kelle tegevus oli puhtal kujul destrukttiivne, mistõttu nendega ka ei arvestatud.

Teisalt oli võimude lahusus kogu sõjaeelses Eestis võrdlemisi näiline. Kui ühelt poolt puudus kuni 1934. aastani valitsusel sõltumatus Riigikogust ja seejärel riigipeast, siis samas olid valitsuse ja parlamendiliikmete ametikohad ühitatavad. Selline ühitamisvõimalus on iseloomulik paljudele riikidele ja vähendab selgepiirilist pädevuse eristumist seadusandliku ja täidesaatva võimu vahel. 1992. aasta põhiseaduse järgi ei ole selline ühitamine võimalik ning tänast Eestit iseloomustab tunduvalt selgem võimude lahusus. Küll ei võimaldanud sõjaeelsed seadused Riigikogu liikmel töötada täidesaatva võimu poolt ametisse nimetatud ametiisikuna, nagu seda ei luba ka 1992. aasta põhiseadus. Institutsiooniliselt kuulus seadusandlik pädevus nii 1920. aasta kui 1992. aasta põhiseaduse järgi Riigikogule ja täidesaatev valitsusele.

Majandus-poliitiline ja põhiseaduslik kriis 1920-ndate lõpul ja 1930-ndate alguses tõi kaasa pettumise parlamentaarses riigikorras ja selle taustal hakati otsima lahendust võimu kontsentreerimises laia võimuga riigipea kätte. Riigikogu pädevust ja koosseisu suurust sooviti piirata täidesaatvate institutsioonide huvides, andes täidesaatva võimu juhile – Riigivanemale (hiljem Presidendile) ka osalise seadusandliku võimu (Nutt 2006, 134). Siiski tuleb tõdeda, et kui ülemaailmne majanduskriis saabus Eestisse väljastpoolt ja vältimatuna ning sisepoliitilise kriisi tekkimine oli järsult halvenenud elukvaliteedi tingimustes samuti paratamatu, siis põhiseaduslik kriis oli vähemasti osaliselt pseudokriis. Selle kutsusid esile need poliitilised jõud, kes pidasid parlamentaarset demokraatiat ja selle alust – 1920. a põhiseadust – Eesti jaoks sobimatuks (Pajur 2005b, 86-87). Põhiseaduse kriitikute keskne väide oli, et 1920. aasta põhiseaduse teostamisel ilmnis, et juriidiliselt valitses küll piiramata demokraatia, tegelikult aga võimutses parlamendi taga seisvate erakondade keskkomiteede piiramatu oligarhia (väheste valitsus) (Laaman 1937). 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 (samas). Seega tugines parlamentarismi kriitika tõigal, et Eesti riigivõimu teostamisel on õiguslik ja poliitiline pädevus tugevasti lahknenud, kuna tegelik võim kuulub erakondade keskkomiteedele, kellele aga võimu ei anna mitte ükski õigusakt, mistõttu demokraatia eksisteerib üksnes paberil.

Esmakordselt pakkus välja idee muuta põhiseadust Konstantin Päts 1924. aastal. See idee oli ilmselt ajendatud enamlaste mässukatsest ja mõte oli sätestada põhiseaduses Riigikogu poolt valitava presidendi institutsioon (EVPk 2002, 20; EVPk 2008, 17). Samas on kahtlustatud K. Pätsi ka isiklikes huvides kontsentreerida võim liidri kätte ja asuda ise tugeva võimuga presidendi ametisse. K. Päts ei olnud rahul oma piiratud volitustega korraldada valitsuse tegevust. Konkreetselt tekkis vastasseis välisminister Kaarel Robert Pustaga, kelle kurss oli 1. detsembri 1924. a mässu järel võrdlemisi nõukogudevastane, mis omakorda segas K. Pätsi ärihuve ja sidemeid NSV Liidu suunal. 11. märtsil 1925 kirjutab NSV Liidu saadik Tallinnas Adolf Petrovski, toetudes vestlusele K. Pätsiga, järgmist: „Selles vestluses ütles Päts, et kavatseb Pusta-sugustest vabanemiseks alustada võitlust põhiseaduse muutmiseks” (Ilmjärv 2004, 45). 1926. a alates ringles erakondade initsiatiivil Riigikogus ja valitsuses mitmeid, eeskätt Põllumeestekogude algatusel tekkinud põhiseaduse muutmise eelnõusid, milles otsiti võimude tasakaalu ja sooviti luua riigipea ametikoht (samas). 29. septembril 1926 esitasid Põllumeestekogud Riigikogule põhiseaduse muutmise eelnõu, mis nägi ette Riigikogu vähendamise 75 saadikuni, valijate vanusetsensuse tõstmise 23 aastani ja presidendi institutsiooni sisseseadmise. Seda eelnõu Riigikogus arutlusele ei võetud.

1920-ndate keskpaigas ilmnisid demokraatliku valitsemiskorra kriisi tunnused juba kogu Euroopas. Mitmes Kesk-Euroopa riigis olid selleks ajaks juba tekkinud autoritaarsed režiimid (Nutt 2006, 128). Võimalik, et edaspidisteks algatusteks saadi inspiratsiooni presidendikesksema riigikorralduse kehtestamiseks Leedust, kus 1926. aasta lõpul viidi läbi riigipööre demokraatilt autoritaarse riigikorra suunas ning kus 1928. aasta põhiseadus fikseeris märgatavad nihked (Arjakas 2002,19). 1929. aasta sügisel esitasid Põllumeestekogud 1926. aasta 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). Tuleb märkida, et õigusteadlased jõudsid sel ajal õigusteadlase ja poliitiku J. Uluotsa ettekande alusel otsusele, et põhiseaduse muutmiseks puudub vajadus, sest kehtiv põhiseadus annab piisavalt võimalusi nii valitsusele kui ka riigivanemale oma võimu teostamiseks (EVPk 2002, 20; EVPk 2008, 17).

1931. aastal asus Riigikogu liikmete Jaan Sootsi ja Hugo Kuke eestvedamisel tööle eraviisiline komisjon, mis töötas välja põhiseaduse muutmise eelnõu.

Vormiliselt oli see komisjon kodanikualgatuslik. Riigikogu IV koosseis kiitis selle eelnõu 1932. aasta märtsis heaks. 13.–15. augustil pandi eelnõu rahvahääletusele. Rahvahääletus aga lükkas nimetatud eelnõu napi häälteenamusega tagasi (poolt 333 979, vastu 345 215 häält). Vastuagitatsiooni tegid põhiseaduse muutmisele sotsialistid ja vabadussõjalased (viimaste arvates oli see liiga vähe radikaalne) (Tomingas 1992, 327). Samas on esitatud muudatused Eesti riigiõigusliku arengu seisukohalt olulised. Vastavalt põhiseadusele pidi Riigikogu koosnema 80 liikmest, kusjuures valimissüsteem oli proportsionaalne (§ 36). Riigikogu volituste aega pikendati neljale aastale. Vabariigi Presidendil oli piiratud dekreedioigus (§ 60 p 12), õigus jätta seadus välja kuulutamata, kuid kohustus see välja kuulutada, kui Riigikogu selle absoluutse enamusega uuesti vastu võtab (§ 53), samuti õigus välja kuulutada ennetähtaegsed parlamendivalimised (§ 63). Riigi sise- ja välispoliitika juhtimine jäi presidendi pädevusse (§ 60), samuti Eesti esindajate nimetamine välisriikidesse ja välisriikide esindajate vastuvõtmine. Presidendi pädevusse oli antud välislepingute sõlmimine, kuid oli ette nähtud need kinnitada Riigikogus (§ 60 p 5). Ka sõja kuulutamine ja rahu tegemine anti presidendi pädevusse, kuid seda piiras Riigikogu pädevus anda vastavasisuline otsus (§ 60 p 5). Valitsus oli vastutav presidendi ees (§ 62), iseseisev pädevus välissuhtlemises valitsusel puudus. Seega anti põhiseaduses valitsuse välissuhtlemisalane pädevus presidendile, kuid Riigikogu pädevust välissuhtlemise alal ei muudetud.

14. veebruaril 1933 otsustas Riigikogu V koosseis panna rahvahääletusele teise Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise eelnõu, mis oli koostatud Riigikogu enda poolt ja milles oli tehtud mõningaid parandusi parlamendi osatähtsuse suurendamiseks riigipea õiguste piiramise arvel. Rahvahääletus toimus 10.–12. juunil 1933 ja jäi samuti vastu võtmata, saades ainult 161 595 poolthäält ning 333 107 vastuhäält (67%) (Pajur 2005b, 88). Eelnõu järgi jäi Riigikogusse 100 liiget (§ 36), nagu ka 1920. aasta põhiseaduses. Säilis ka proportsionaalne valimissüsteem klausliga, et rahval peab olema õigus valida isikuid. Presidendile jäi kohustus välja kuulutada Riigikogus teistkordselt seadusliku koosseisu enamusega vastu võetud seadus (§ 53). Sarnaselt varasema eelnõuga sätestati presidendi pädevus välispoliitika juhina (§ 60), talle anti ka välislepingute sõlmimise õigus, jättes kinnitamise siiski Riigikogule (§ 60 p 4). President sai paraku ka õiguse anda seaduse jõuga dekreete (§ 60 p 10). Siiski jäi Riigikogul õigus dekreet tagasi lükata. Põhiseaduses olid loetud ka piirangud, mis seadusi president ei või dekreediga kehtestada. Välislepinguid selles loetelus ei ole, millest võib järeldada, et presidendile oli antud õigus dekreediga ka välislepinguid kinnitada.

Analüüsides 1920. aasta põhiseadust, järeltab autor, et:

- 1) kuigi välissuhtlemise alast õiguslikku pädevust selles välja ei tooda, kuulus teiste põhiseaduses sisalduvate võimujaoatust käsitlevate sätete valgusel ka välissuhtlemise alane õiguslik pädevus täielikult Riigikogule;

- 2) praktikas jäi välissuhtlemine eeskätt valitsusele ja välisministeeriumile nii rahvusvahelistest tavadest kui ka operatiivsuse vajadusest tingituna ning Riigikogu välissuhtlemise alaste küsimustega eriti ei tegele, seega ei arendanud välja poliitilist pädevust. Seega kuulus poliitiline pädevus valitsusele;
- 3) mehhanism välissuhtlemise korraldamisel kujunes samuti välja praktikas ega olnud õiguslikult fikseeritud. Välislepingud algatas ja sõlmis valitsus ning andis Riigikogule ratifitseerimiseks. Olulisi debatte välislepingud tol perioodil Riigikogus ei tekitanud. Välissuhtlemise alaseid seadusi vastu ei võetud;
- 4) survegrupid ei olnud riiklikku välissuhtlemisse kaasatud ja välispoliitikale keskenduvaid survegruppe ei olnudki. Kõrvale on jäetud kommunistide initsiatiivid, mis olid dikteeritud Nõukogude Venemaa (hiljem NSV Liidu) poolt ja mis ei kahjustanud Eesti välispoliitilisi algatusi;
- 5) rahvaalgatusi välissuhtlemises aset ei leidnud, mis näitab, et huvi selleks puudus. Põhiseadus ei võimaldanud välislepinguid panna rahvahääletusele ja selliseid initsiatiive ka ei tekkinud;

1919.-1920. aastal oli Eesti valiku ees, kas luua riigipea ametikoht või mitte? Riigipea institutsioon oleks kindlasti avaldanud mõju Eesti edasisele poliitilisele arengule ja eeldatavalt stabiliseerivalt. Välissuhtlemises ei oleks see aga muudatusi kaasa toonud ja arvestades kujunevat parlamentarismi, ei oleks riigipea ka Riigikogu välissuhtlemise alast pädevust piiranud. Eesti poliitiline süsteem 1920. aasta põhiseaduse järgi oli Euroopas ainulaadne.

2.3. Autoritaarne ajastu ja presidentaalne riik: Vabadussõjalaste põhiseadus (1933) ja Riigikogu pädevuse lõpetamine

1932. aasta lõpus, veel enne Riigikogu poolt koostatud põhiseaduse muutmise eelnõu ettevalmistamist, esitasid kodanikud Aleksander Seimann, Leopold Tõnson, Theodor Rõuk ja Artur Sirk Riigikogule rahvaalgatuse korras Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise eelnõu (nn Vabadussõjalaste eelnõu), mis avaldati Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse alusel Riigi Teatajas (RTL 1932, 97). 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). Vabadussõdalaste loosung oli „demokraatia ilma parteideta” (Kasekamp 1999, 66), avalikes esinemistes nad eitasid, et nad on parlamentarismi vastu ja pooldavad ühe-partei süsteemi ning diktatuuri (Tomingas 1992, 324).

Vahetult enne rahvahääletust asus eelnõu toetama K. Pätsi juhitud erakond Põllumeestekogud ja see sai kaalukeeleks otsuse läbiminekul (Pajur 2005b, 89).

14., 15. ja 16. oktoobril 1933. aastal võeti see põhiseaduse muudatus vastu rahvahääletusel 73% toetusega 56% hääleõiguslikest, poolt 416 878, vastu 156 894 häält (samas).

Vormiliselt oli vabadussõjalaste põhiseadus 1920. aasta põhiseaduse parandatud versioon (muudatus; 89 paragrahvist muudeti 30), sisult aga põhimõtteliselt teistsugune põhiseadus (samas). 24. jaanuaril 1934 jõustus Eesti Vabariigi põhiseaduse muudatus. Vabadussõjalaste tee võimu juurde löikas aga läbi riigivanem K. Pätsi korraldatud sõjaväeline riigipööre 12. märtsil 1934, mille tulemusena Vabadussõjalaste Liit keelustati ja selle aktivistid arreteeriti (Nutt 2006, 134-135). K. Päts ja tema toetajad põhjendasid riigipööret vajadusega ära hoida Vabadussõdalaste võimuhaaramine ja diktatuuri kehtestamine, mida olevat pikemat aega ette valmistatud (Tomingas 1992, 375-403). Samas jättis K. Päts kehtima 1933. aasta põhiseaduse ja jättis endale sellest põhiseadusest tulenevad volitused (Nutt 2006, 138).

Vastavalt 1933. aasta põhiseadusele kujunes Eestis parlamentaarsest riigist täidesaatva võimu keskne riik. Loodi laia ulatusega riigipea institutsioon, vähendati Riigikogu vahendusel rahva kontrolli valitsuse üle ja muudeti valitsus sõltumatuks Riigikogust (Varrak 2000, 120). Samas sätestas põhiseadus ulatuslikud otsese rahvavõimu mehhanismid: lisaks Riigikogu ja riigivanema valimisele säilisid ka rahvahääletus ja rahvaalgatus (§ 29). Samuti säilisid piirangud rahvahääletusele pandavate eelnõude ulatuses: rahvahääletusele ei saanud panna lepinguid võõraste riikidega (§ 34).

Riigikogu valimise kord oli samasugune kui 1933. aasta põhiseaduse eelnõus, mis tagasi lükati – § 36 alusel säilis proportsionaalne valimissüsteem eeldusel, et valijal oleks võimalik valida üksikisikuid, kuid Riigikogu koosseisu piirati 50 liikmega. Riigikogu valiti kuni neljaks aastaks (§ 39). Riigikogu pädevust piiras riigivanema vetoõiguse laiendamine: riigivanem võis riiklikel kaalutlustel jätta Riigikogu poolt vastu võetud seadused välja kuulutamata seni, kuni Riigikogu on nad vastu võtnud riigivanema poolt soovitud muudatustega või kuni Riigikogu pärast järgmisi valimisi võtab vastu sama seaduse (läbi kahe koosseisu) (§ 53). Seega ei jäänud samal Riigikogu koosseisul enam võimalust seadust ilma riigivanema heakskiiduta vastu võtta.

Riigivanem ühendas nii riigipea kui täidesaatva võimu juhi volitused, valitsus muutus riigivanema juures olevaks asutuseks (§ 57), mis nimetati ametisse suveräänselt riigivanema poolt ja oli tema ees igas küsimuses vastutav (§ 63 ja 64). Samas pidi valitsusel olema ka Riigikogu usaldus, kuid valitsuse või tema liikme umbusaldus andis riigivanemale aluse määrata uued Riigikogu valimised (§ 63).

Põhiseaduse § 58 kehtestas riigivanema otsese valimise rahva poolt. Riigivanema kandidaat pidi seatama üles rahvaalgatuse korras vähemalt kümne tuhande kodaniku poolt. Seega seadustas 1933. a põhiseadus riigivanemale tugeva rahva mandaadi ja selle kaudu ulatuslikud võimupiirid ning jättis Riigikogu täiesti kõrvale täidesaatva võimu ametisse määramisest.

Põhiseadus andis riigipea pädevusse nii sise- kui välispoliitika juhtimise (§ 60), samuti välislepingute sõlmimise riigipea poolt, kuid nende kinnitamise Riigikogus (§ 60 p 5) (samamoodi oli ka 1932. ja 1933. aasta põhiseaduse muutmise eelnõudes, mida vastu ei võetud). Riigipeale anti seaduse jõuga dekreetide väljaandmise õigus, millega oli võimalik ka kinnitada seadusi (§ 60 p 12). Teisisõnu, riigivanem sai oma dekreediga kinnitada iseenda poolt sõlmitud välislepingu ja jõustada selle ilma Riigikogu poolse kinnitusega.

1933. aasta põhiseaduse II osa § 3 sätestas, et hiljemalt saja päeva jooksul põhiseaduse kehtimahakkamisest viiakse läbi uued Riigikogu ja riigivanema valimised. Uusi valimisi teatavasti ei korraldatud. 19. märtsi 1934. aasta dekreediga peatas peaminister K. Päts riigivanema ja Riigikogu valimised (Tomingas 1992, 292). Põhiseaduse II osa § 4 nägi ette, et Riigikogu volitused kehtivad uue Riigikogu volituste kehtimahakkamiseni. Et aga uut Riigikogu ei valitud, siis vormiliselt kehtisid Riigikogu V koosseisu volitused kuni 1. jaanuarini 1938. aastal (Riigihoidja otsus nr 290; RT 1937, 103, 841). Kuna aga Riigikogu sel ajavahemikul kokku ei kutsutud, valitses riigivanem dekreetide abil, omandades põhiseadust rikkudes jagamatu võimu. 12. märtsil 1934. aastal kuueks kuuks kehtestatud kaitseseisukord pikenes tegelikult 12. septembrini 1939. 1935. aastal peatati siseministri määrusega erakondade ja teiste poliitiliste ühingute ning nende liitude tegevus (v.a 1935. aastal loodud Isamaaliit) (EVPk 2002, 21; EVPk 2008, 18).

Analüüsides ja võrreldes 1920. ja 1933. aasta põhiseadusi avaldub, et 1933. aasta põhiseadus lähtus märgatavalt selgemalt Montesquieu⁹ võimude lahususe põhimõttest kui 1920. aasta põhiseadus, eristades selgelt täidesaatva ja seadusandliku võimu pädevuse. See põhiseadus andis riigipeale võimaluse sekkuda seadusandliku võimu pädevusse erakorraliselt dekreetide abil, kuid ei jätnud Riigikogule võimalust sekkuda täidesaatva võimu pädevusse. Seadusandlik võim allutati tegelikult riigipea võimutäiusele. Õiguslikul teel tekitati populistlik tandem „riigivanem-rahvas“, milles näiliselt rahva nimel valitses riigipea autokraatlikult, ilma teiste institutsioonide pädevusest tulenevate piiranguteta. Tegelikuses aga puudus esimesel uue põhiseaduse järgi valitsema asunud riigivanemal rahva mandaat, kuna riigivanema valimised jäid toimumata ja kanda üle uuest põhiseadusest tulenevaid volitusi varem kehtinud põhiseaduse alusel ametisse nimetatud riigivanemale oli ka tolle aja mõistes meelevaldne ja jöhker õigusriikliku põhimõtte rikkumine.

Iseenesest omas tähtsust ainult dekreedioiguse sissetoomine Eesti õigussüsteemi, kuna see võimaldas riiki valitseda ilma Riigikoguta. Võimalik, et just selle võimaluse pärast asusid K. Pätsi juhitud Põllumeestekogud Vabadussõjalaste põhiseadust toetama. Enamikus punktides ei rakendunud 1933. a põhiseadus kunagi.

Rahvusvahelisel tasemel suhtuti Eestisse pärast 1934. aasta riigipööret kui diktatuuri (Nutt 2006, 138). Ka Eesti kohtukoja otsuses detsembrist 1934 öeldi,

⁹ Silmas on peetud Montesquieu jaotust seadusandlikuks, täidesaatvaks ja kohtuvõimuks.

et 12. märtsi riigipöörde tagajärjeks oli põhiseadusliku korra kõrvaldamine ja asendamine diktatuuriga (Tomingas 1002, 509). Siiski on mitmed autorid olnud autoritaarsuse hindamisel leebemad. Henn-Jüri Uibopuu hinnangul kehtestati Eestis kvaasidiktatuur ja üllatav oli Eestis asjaolu, et suudeti ise end demokraatia teele tagasi viia (Uibopuu 1996, 6). Uibopuu peab seega 1937. aasta põhiseadust ning selle aluselt toimivat Eesti Vabariiki demokraatlikuks. Enamik autoreid on siiski seisukohal, et sõjaeelses Eestis demokraatiat ei taastatudki.

Seoses 1934. aasta 12. märtsi riigipöördega kadus Riigikogul täielikult välispoliitiline pädevus. Kuni 1934. aasta riigipöördeni suutsid Eesti parteid ning avalik arvamus osutada küllaltki märkimisväärset mõju maa välispoliitikale. Autoritaarreežiimi kehtestamisega sai riigi saatust määravate välispoliitiliste otsuste langetamine väikese seltskonna ainuõiguseks (Ilmjärv 2004, 915).

1935. a. lõpul teatas riigivanem K. Päts oma kõnes, et järjekordselt on vaja töötada välja uus põhiseadus ja kutsuda selleks kokku Rahvuskogu. 23.–25. veebruaril 1936 toimunud rahvahääletusel sai riigivanem volitused Rahvuskogu kokkukutsumiseks uue põhiseaduse koostamiseks. Kiideti heaks ka presidentaalse riigikorra alused ja kahekojalise Rahvuskogu põhimõte. Põhiseaduse aluseks võeti K. Pätsi moodustatud komisjoni eelnõu, mis lähtus Poola 1935. aasta konstitutsioonist. Põhiseadus võeti vastu 28. juulil 1937 Rahvuskogu kodade ühisistungil 115 poolthäälega (kolm vastu, kaks erapooletud). 1. jaanuaril 1938 jõustus uus, Eesti Vabariigi kolmas põhiseadus (Pajur 2005c, 98). Ametlik propaganda iseloomustas seda kui tagasipöördumist demokraatia juurde (Vellerma 1938, 3).

Võrreldes uut põhiseadust 1933. aasta põhiseadusega, on aga ilmne, et 1937. aasta põhiseadus ei olnud demokraatlikum kui 1933. aasta oma (Nutt 2006, 138), pigem oli 1937. aasta põhiseadus veelgi ebademokraatlikum. Sümboliseks võib pidada, et kui nii 1920. kui 1933. aasta põhiseadustes (samuti 1932. ja 1933. aasta eelnõudes) oli Riigikogu asetatud riigivanemast (presidendist) ja/või valitsusest ettepoole, siis 1937. aasta põhiseaduses tahapoole: enne käsitleti Vabariigi Presidenti (4. ptk) ja Vabariigi Valitsust (5. ptk), seejärel Riigikogu (6. ptk). Otsest rahvavõimu oli varasemaga võrreldes tunduvalt kärbitud. Välja oli jäänud rahvaalgatus. Rahvahääletuse korraldamine jäi presidendi initsiatiivijärgseks õiguseks, mis võimaldas tal mandaati Riigikogu üle vajadusel veelgi suurendada (§ 98, 148–150). Presidendi otsevalimine oli võimalik ainult erandkorras (§ 40). Presidendikandidaate võisid esitada üksnes parlamendi mõlemad kojad ja omavalitsusasutuste esindajate kogu. Kui esitati vaid üks kandidaat, siis läks presidendivalimine nende kogude ühiskoosoleku kätte. Riigikogu valimistel võis rahvas valida üksnes 80-liikmelist Riigivolikogu majoritaarse süsteemi alusel (§ 35 p 2), mille iseseisvus seadusandliku võimu teostajana oli peaaegu olematu. Riigivolikogul puudus isegi iseseisev seaduste algatamise õigus. Vähemalt üks viiendik Riigivolikogu koosseisust võis seaduse

algatada ainult presidendi teadmisel (§ 92). 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 poolt nimetatud isikutest. Vabariigi Presidendile kandusid üldjoontes üle 1933. aasta põhiseaduse järgse Riigivanema volitused, kuid presidendi valimine kuulus reeglina Riigivolikogu, mitte rahva pädevusse. Seega jäi tema võimuulatus võrreldavaks varasemaga, kuid puudus rahva mandaat, erandjuhud välja arvatud (§ 40).

1937. aasta põhiseadus käsitles omaette ka välislepinguid (8. pkt), mida sõlmis ja ratifitseeris Vabariigi President (§ 101). Põhiseadus nägi küll ette Riigikogu poolt lepingute kinnitamise enne ratifitseerimist, kuid samas eristas lepingute liigid, mis seadusega tuli määrata kui kinnitamisele mittekuuluvad ja presidendil oli õigus (§ 102) nõuda teiste, kinnitamisele kuuluvate välislepingute kinnitamist Riigikogu üldkoosolekul. 1937. aasta põhiseadusest puudus keeld panna välislepingud rahvahääletusele (erinevalt 1920. ja 1933. aasta põhiseadusest). See võis jätta võimaluse presidendile kinnitada välisleping rahvahääletusel, kui see Riigikogus millegipärast ei oleks läbi läinud, ja seejärel leping ratifitseerida Riigikogust mööda minnes.

Valitsemiskorra muutus mõjutas Eesti välispoliitilist orientatsiooni siiski vähe. Nagu väikeriigi puhul paratamatu, oli Eesti välispoliitika juhtmõtteks muutuv maailmas püsima jääda ja see tõi kaasa kontaktide tihenemise lähinaabruses olevate suurriikidega – NSV Liidu ja Saksamaaga. Samas ei saa järeldada, et seda kursimuutust oleks tinginud Riigikogu kõrvaletõrjumine välissuhtlemise alaste otsuste tegemisest. Küll mõjutas Eesti mainet negatiivses suunas demokraatiast taganemine Põhjamaade ja Soome avalikus arvamuses ja selle kaudu ka valitsusringkondades (Nutt 2006, 138-139).

Niisiis,

- 1) 1933. aasta põhiseaduse vastuvõtmise järel kaotas Riigikogu nii õigusliku kui poliitilise pädevuse välissuhtlemises ja see kandus üle riigipeale. Riigikogu osalus välissuhtlemises jäi puhtformaalseks ja sõltus riigipea tahtest;
- 2) välissuhtlemise alased mehhanismid hakkasid sarnanema teiste diktatuuride mehhanismidega, mis aga siiski ei tähendanud, nagu oleks Eesti üheselt kopeerinud teiste diktatuuride eeskujut;
- 3) välissuhtlemise alast iseseisvat pädevust (ei õiguslikku ega poliitilist) ei tekkinud ka valitsusel, kuna valitsus taandati riigipea kantselei funktsioonidesse;
- 4) vaikiv ajastu tõi kaasa olukorra, kus välispoliitiline debatt kadus, tsensuur edastas üksnes riigipea algatusel tema enda või valitsuse ja välisministeeriumi poolt antud välispoliitilisi seisukohavõtte;
- 5) kas Eesti välispoliitiline suunitus ja välissuhtlemise alane tegevus oleksid olnud demokraatia tingimustes teistsugused, ei ole võimalik

hinnata. 1930. aastate teisel poolel püüdsid kõik väikeriigid, nii demokraatiad kui diktatuurid, rakendada realistlikku välispoliitikat, lähtusid pragmatismist ja otsisid võimalusi julgeoleku ja iseseisvuse säilitamiseks.

2.4. Ülemnõukogu pädevus Nõukogude okupatsiooni ajal ja tegevus Eesti iseseisvuse ja välissuhtlemise taastamisel

17. juunil 1940 okupeeris NSV Liit Eesti. 14.-15. juulil NSV Liidu okupatsioonivõimude järelvalve all toimunud Riigivolikogu valimised andsid 21. juulil 1940 kokku tulnud „nukuparlamendi“, mille esimene välispoliitiline otsus oli astuda NSV Liidu koosseisu ja selle läbi kaotada Eesti staatus iseseisva riigina ja rahvusvahelise suhtlemise subjektina. 29. juulil sõitis Eesti NSV Riigivolikogu delegatsioon Moskvasse palvega võtta Eesti vastu NSV Liidu koosseisu, st Eesti riiklik iseseisvus likvideerida (Teine Eesti 2000, 26). Juriidiliselt tunnustas Moskva 21. juuli otsuse järel veel Eesti Vabariigi olemasolu ja kuni Eesti annekteerimiseni kasutati Eesti riigi rekvisiite ja sümboleid (Eesti rahva kannatuste aasta 1943, 82). 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 Eesti NSV ajutiseks ülemnõukoguks. Eesti seadused asendati Vene NFSV seadustega (Teine Eesti 2000, 27).

Samas ei õnnestunud NSV Liidul saavutada tunnustust okupatsioonile ja anneksioonile. Sõnaselgelt tunnustas Eesti annekteerimist *de iure* 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 soovivad ei soovinud selget seisukohta võtta, kusjuures Saksamaa ja tema liitlased – Itaalia, Ungari, Rumeenia ja Jaapan – avaldasid anneksioonile pigem toetust kui vastuseisu (Ilmjärv 2004, 890-896). Teised Euroopa riigid suhtusid 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 Henry L. 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. Samas teatas Washington, et 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. Samas olid välisriigid sunnitud sulgema oma välisesindused Eestis, kuid kui USA sulges 13. augustil 1940 saatkonna Tallinnas, siis ta kinnitas, et tegevus lõpetatakse üksnes jõu surve all (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 iure* edasi, hoolimata *de facto* NSV Liidu okupatsioonist ja anneksioonist (Sarv 1997, 27–34).

Kuna Eesti riik eksisteeris, vaatamata okupatsioonile edasi *de iure*, oli kogu Nõukogude okupatsiooni perioodil *de iure* jõus ka tema 1937. aasta põhiseadus (EVPk 2002, 23; EVPk 2008, 19). Põhiseaduse järgset Riigikogu aga ei eksisteerinud, mistõttu ei olnud ka pädevat järelevalve teostajat valitsuse ega välispoliitika üle. K. Päts säilitas surmani 1956. aastal legitiimsuse presidendina, kuid ta ei saanud täita oma põhiseaduslikke ülesandeid. Põhiseaduse alusel valitsust aga ei moodustatud, vaid seda asendas NSV Liidu kohalik administratsioon, kellel puudus poliitiline pädevus otsustada Eesti Vabariigi nimel.

Nõukogude Liidu ebaseadusliku anneksiooni perioodil anti Eesti kohalikule haldusvõimule nominaalne välissuhtlemisalane pädevus samas ulatuses, nagu see oli antud kõigile NSV Liidu liiduvabariikidele. Praktikas see puudus täielikult. Eesti NSV konstitutsiooni (põhiseaduse) 1978. aasta versioon¹⁰ küll sätestas, et Eesti NSV on suveräänne sotsialistlik riik (§ 68) ja et tal on õigus suhelda välisriikidega, sõlmida nendega lepinguid, vahetada diplomaatilisi ja konsulaaresindajaid ning osa võtta rahvusvaheliste organisatsioonide tegevusest (§ 72). § 28 aga reglementeeris seda õigust: Eesti NSV juhindub välispoliitilises tegevuses NSV Liidu konstitutsiooniga kindlaksmääratud välispoliitika eesmärkidest, ülesannetest ja põhimõtetest. Savisaare sõnul polnud „kuni 1988. aastani Eestil tegelikult mingit poliitilist välissuhtlust“ (Savisaar 2004, 167). Eesti NSV-l ei olnud ühtegi riikidevahelist välislepingut, diplomaatilist esindajat ega liikmestaatust üheski rahvusvahelises organisatsioonis. Eesti NSV konstitutsiooni 12. ptk, mis sätestas Eesti NSV ülemnõukogu pädevuse, ei too välja ühtegi välissuhtlemist puudutavat küsimust. Küll on pädevus antud Eesti NSV ülemnõukogu presiidiumile (§ 108). Ülemnõukogu presiidium ratifitseerib ja denonsseerib Eesti NSV rahvusvahelisi lepinguid (p 13), nimetab ja kutsub ära Eesti NSV diplomaatilisi esindajaid välisriikides ja rahvusvaheliste organisatsioonide juures (p 14) ning võtab vastu tema juurde akrediteeritud välisriikide diplomaatiliste esindajate volitus- ja ärakutsumiskirjad (p 15). 13.

¹⁰ Vastu võetud Eesti NSV ülemnõukogu üheksanda koosseisu erakorralisel istungjärgul 13. aprillil 1978.

ptk annab Eesti NSV ministrite nõukogu pädevusse Eesti NSV välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega suhtlemise juhtimise, lähtudes korrast, mis on NSV Liidu poolt kehtestatud liiduvabariikide ja välisriikide vastastikuse suhtlemise korraldamiseks (§ 118 p 5). Seega ei saanud ministrite nõukogu juhendada välissuhtlemises ülemnõukogu presiidiumi aktidest isegi siis, kui neid oleks välja antud, vaid üksnes NSV Liidu keskvõimu korraldustest. Kuna Eesti NSV-le sellist pädevust ei antud, siis täitis välisministeerium esindusalaseid ja piiratult NSV Liidu konsulaarfunktsioone Eesti NSV territooriumil. Seega püüdis NSV Liit rõhutada üheaegselt kahte vastupidist aspekti. Ühelt poolt, et NSV Liit on terviklik (liit)riik, mis omab suveräänsust kogu oma territooriumi üle ning esindab välissuhtlemisest 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 oleks 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 (sammas, 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” (Marek 1954; Sarv 1997, 60). Ainsa anomaaliana lubati Ukraina ja Valgevene NSV-l kui „iseseisvatel liiduvabariikidel” saada ÜRO liikmeks (Mälksoo 2005, 145). Ent see ei olnud tingitud mitte asjaolust, et Ukraina ja Valgevene NSV oleksid olnud suveräänsemad kui teised liiduvabariigid, vaid NSV Liit saavutas olukorra, kus tal oli ÜRO-s kolm häält. 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 ka ÜRO-sse ei võetud (Nutt 2005b, 239). Eesti NSV ülemnõukogu ainsateks välissuhtlemisalasteks aktideks said avaldused, millega protesteeriti välismaise sekkumise vastu Eesti NSV siseasjadesse ja kinnitati Eesti vabatahtlikku ühinemist NSV Liiduga. Nii võttis Eesti NSV ülemnõukogu presiidium 1988. aastal vastu avalduse – ajendatuna rühma USA senaatorite seisukohavõtust, milles rõhutati taaskord, et USA ei tunnusta Eesti, Läti ja Leedu inkorporeerimist NSV Liitu –, milles protesteeriti USA sekkumise vastu ja kinnitati, et Eesti on vabatahtlikult valinud NSV Liidu koosseisus olemise (Rahva Hää 20.02.1988). Samas olid sellelaadsed avaldused suunatud lääne kommunistimeelsele ajakirjandusele tsiteerimiseks, mitte aga tegeliku välispoliitilise seisukoha avaldamiseks. Viimane jäi jagamatult NSV Liidu keskvõimu kompetentsi.

Eesti NSV konstitutsioonis antud formaalsed õigused välissuhtlemises tõusid päevakorda peale 1988. aasta 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 1937. aasta põhiseaduse § 6 lg 1) ning rukkilill ja suitsupääsuke Eesti rahvussümboliteks (EVPk 2002, 23; EVPk 2008, 19). Tinglikult võib konstitutsiooniparandusi vaadelda ka Eesti välissuhtlemise osaliselt iseseisva subjektsuse taastamisena. Selle aktiga tunnistati Eesti NSV õigussüsteemi lahutamatuks osaks maailma riikide poolt üldtunnustatud inim- ja kodanikuõigusi kaitsvad kaks ÜRO Inimõiguste Pakti (Uibopuu 1996, 24). See oli esimene akt, millega Eesti NSV kui NSV Liidu liiduvabariik tunnistas end iseseisvalt rahvusvahelise õigusakti subjektiiks. Kuigi nii NSV Liidu kui Eesti NSV konstitutsioon andsid liiduvabariigile sellise õiguse, ei tunnustanud vastavasisulist otsust ei NSV Liit, ÜRO ega ka mitte ükski teine riik või rahvusvaheline organisatsioon.

Siiski ei saanud tulenevalt Eesti riigi õigusjärgsusest 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 poolt okupeeritud ja ülemnõukogu „valitud” NSV Liidu seaduste järgi ja ebademokraatliku valimiskorra alusel. Sealhulgas osalesid valimistel 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. Küsimusele ülemnõukogu suhte kohta Eesti Vabariigi õigusliku järjepidevusega vastas välisminister Paet, et oleks väärt vaadelda riikluse taastamisel tegutsenud ülemnõukogu samadel alustel kui sellele eelnenud Nõukogude okupatsiooni töövahendeid. Tal puudus põhiseaduslik legitiimsus selle täielikus ulatuses, aga samas töötas ta koos kodanikkonna esinduskoguga, tegutses põhiseadusliku riigikorra taastamise nimel ja suhtles välisriikidega täies ulatuses. Muu hulgas viis just tollase ülemnõukogu nimetatud valitsus Eesti ÜRO liikmeks, samuti ratifitseeriti ja liituti paljude rahvusvaheliste õigusaktidega Eesti Vabariigi nimel, mis on tänaseni nii. (Riigikogu istungi protokoll, 20.06.2005). Seega tuleks ajavahemikus 1988. aasta kuni 20. august 1991 tehtud ülemnõukogu otsuseid pidada küll Eesti riigi taastamisele suunatud praktilisteks tegevuseks, aga mitte Eesti Vabariigi seadusandliku kogu poolt tehtud seaduslikeks otsusteks. Nõukogude perioodil vastu võetud otsused muutusid tagantjärele seaduslikeks ikkagi alles seejärel, kui iseseisvuse taastanud Eesti Vabariigi institutsioonid neid tunnustasid, ja õiguslikult korrektselt alles Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduse rakendamise seaduse (RT 1992, 26, 350) § 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”. Sellega kvalifitseeris ta Eestis 1940. aastal toimunu agressiooniks, sõjaliseks okupeerimiseks ning Eesti Vabariigi annekteerimiseks NSV Liidu poolt, mistõttu Eesti Vabariigi riikliku korra vägivaldne muutmine oli rahvusvahelise õiguse seisukohalt kehtetu, sh Eesti Vabariigi lülitamine NSV Liidu koosseisu õigustühine (EVPk 2002, 24; EVPk 2008, 20).

Siinjuures on oluline, kes saab olla õigusliku järjepidevuse kandja olukorras, kus riigi põhiseaduslikud institutsioonid ei saa välisriigi poolt teostatava okupatsiooni ja anneksiooni tõttu tegutseda ja nende üksühene taastamine riigi enda seaduste kohaselt ei ole võimalik. Samuti ei ole võimalik täiemahuliselt taastada õiguslikult kehtiva põhiseaduse ja sellest tulenevate seaduste kehtivust. Eesti aga just sellises olukorras oli. Järjekindlad restitutsiooni pooldajad väitsid, et ainuvõimalik tee saab olla 1937. aasta põhiseaduse taasjõustamine ka faktiliselt (uue põhiseaduse vastuvõtmine ei saa toimuda muul alusel kui üksnes 1937. aasta põhiseadusest kui juriidilisest kehtivast lähtudes) ning tuleb taastada riiklikud institutsioonid sedavõrd, kuivõrd see on võimalik 1937. aasta põhiseadusest lähtuvalt. Juhul, kui rahvahääletusel võetakse aga vastu uus põhiseadus, loobutakse ka restitutsioonist ning luuakse uus riik (Põhiseaduse tulek 2002, 107, 112-116; Lippmaa 1.07.1992; Lippmaa 14.09.1992). Praktikas paraku ei olnud puhtakujuline restitutsioon võimalik, kuna ei olnud võimalik kõiki 1937. aasta põhiseaduses ettenähtud institutsioone esialgses tähenduses taastada, mistõttu selle põhiseaduse rakendamine oleks nii või teisiti osutunud võimalikuks valikuliselt. Mitmed rahvusvahelise õiguse teoreetikud nagu Alfred Verdross on seevastu näinud õigusvastaselt annekteeritud riigi järjepidevuse kandjana mitte niivõrd selle õigusaktide võimalikult täpset taastamist, vaid selle rahva (elanikkonna) järjepidevust. Verdross on väitnud, et riiki ei moodusta mitte valitsus, vaid esmajoones rahvas (Verdross 1950, 19). Tema järgi „rahvusvahelise õiguse kohaselt ei sõltu riigi samasus mitte tema põhiseaduse samasusest, vaid tema pidevalt põlvkondade vaheldumise teel uueneva rahvastiku järjepidevusest” (samas). 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 printsipiibist lähtudes aga tõigast, kas nad on moodustatud vastavalt Eesti kodanike vabast tahteavaldusest tulenevalt või on nad ametisse seadnud mõni muu isikute ring.

Küsimus, kas riik määratleb ennast riigina, mis likvideeriti okupatsiooni ja ebaseadusliku anneksiooni tulemusena või tunnistas anneksiooni legitiimsust ja asub looma uut riiki, mis põhineb okupeeriva riigi õigusjärgsusel ja iseseisvumisel lahkulöömise teel, sõltub põhimõtteliselt riigi kodanike tahtest ning viisist, kuidas ja millistel alustel selle riigi taastamisel toimitakse. Enn Sarv on aga rõhutanud, et „riik on olemas seni, kuni teda rahvusvaheliselt tun-

nustatakse ja kuni on säilinud mingisugusedki riigi tunnused (näiteks valitsus, saatkonnad, sõltumatuks tahteavalduseks võimeline kodanikkond või vähemasti osagi sellest)” (samas, 28).

Debatt teemal, kas Eesti Vabariik peaks valima iseseisvuse taastamiseks restitutsiooni või setsessiooni, käivitus juba 1988. aastal. Restitutsiooni toetasid valdavalt dissidentlike juurtega ja radikaalsemaid tegutsemisvorme toetavad inimesed, samuti nooremad haritlased ja väliseestlased. Restitutsiooni idee tugines kahel alusel. Eesti on jätkuvalt rahvusvaheliselt *de iure* 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 kaldus toetama näiteks Rahvarinde juhtkond, kes leidis, et restitutsioon ei ole teostatav ja iseseisvumiseni on võimalik jõuda järkjärgulise autonoomia suurendamise teel kokkuleppel Moskvaga ning kasutades ära Nõukogude võimustruktuure. See seisukoht kajastub Rahvarinde Algatuskeskuse 23. juuli 1988 avalduses, milles Eesti ajalugu käsitleva lõike järel tõdeti: „Samas ei lähtu sellest nõue taastada Eesti iseseisvus. Võrdõiguslike suhete kehtestamine Nõukogude rahvaste vahel, sotsialistliku föderalismi areng on ainsaks reaalseks tagatiseks eesti rahva säilimisele. Rahvarinde Algatuskeskus ei pea õigeks separatistlikke taotlusi, mis ei arvesta Eesti olukorda reaalseid mõjutavaid rahvusvahelisi, majanduslikke, poliitilisi ja etnilisi tegureid. /.../ Kõige valutum tee selleks on Nõukogude Liidu muutmine liitriigist riikide liiduks“ (Teine Eesti 2000, 405-406). Setsessiooni tee oleks tähendanud kogu Eesti tolleaegse elanikkonna kaasamist (uue) riikluse loomisse, loobumist riigi samasusest annekteeritud riigiga ning Eesti Vabariigi seaduslikest ja tunnustatud välisesindustest, samuti lääneriikide mittetunnustamispoliitika ignoreerimist (Nutt 2008a, 247-248). „1989. aasta novembriks oli vaidlus Eesti Vabariigi taastajate ja (kas teadlikult või teadmatusel) kolmanda vabariigi ehitajate vahel lõppemas esimeste võiduga. Tähelepanu keskpunkti tõusis iseseisvuse taastamise küsimus, mis surus kõrvale teised muidu olulised teemad” (Teine Eesti 2000, 629). Hiljem, kui ühemõtteliselt oli võetud aluseks riigi järjepidevuse tee ja riik sellest lähtuvalt ka taastatud, võttis protsessi kokku president Lennart Meri järgmiselt: „Eesti riigivõim on Eesti arusaam riigist – või kui soovite, riigifilosoofia – põhineb riigi järjepidevusel” (Oplatka 2000, 58).

16. novembril 1988 võttis Eesti NSV ülemnõukogu vastu seaduse muudatuste ja täienduste tegemise kohta Eesti NSV konstitutsioonis (põhiseaduses) (Eesti NSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja, 1988, 48, 684). Selle § 5 muutis Eesti NSV konstitutsiooni § 74 ja kehtestas NSV Liidu seadluste ja muude normatiivaktide Eesti NSV-s kehtimise eeltingimuseks registreerimise Eesti NSV ülemnõukogu presiidiumi poolt kehtestatud korras. Samas nägi säte ette Eesti NSV ülemnõukogule õiguse peatada NSV Liidu akti rakendamine. Samal päeval võeti vastu deklaratsioon Eesti NSV suveräänsusest (Eesti NSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1988, 48, 685) ja resolutsioon liidulepingust

(samas, 686). 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 muuta võimatuks võimaliku taastatava Eesti riigi õiguslik samasus 1940. aastal annekteeritud riigiga. ERSP avaldas 31. detsembril seisukoha, milles väitis: „pole põhjust arvata, et 16. novembril võeti Eesti NSV ülemnõukogus vastu mõni otsus, mida polnud eelnevalt või asja käigus NLKP KK Poliitbürooga kooskõlastatud” ja „eestlaste iseseisvusnõue taandati ebamääraseks suveräänsuseks NSV Liidu koosseisus” (Teine Eesti 2000, 434).

K. Arjakas seevastu on nimetanud 1988. aasta 16. novembri suveräänsusdeklaratsiooni esimeseks uuema aja eel-konstitutsiooniliseks aktiks (Arjakas 2002, 37).

1990. aasta alguses asus ülemnõukogu ühemõtteliselt Eesti Vabariigi taastamisele õigusliku järjepidevuse alusel. Tartu rahu 70. aastapäeval 2. veebruaril 1990 deklareeris Eesti NSV rahvasaadikute täiskogu: „Eesti Vabariigi järjepidevusele põhinev omariiklus on tänapäevani Eesti rahva vaieldamatu poliitiline paleus” (Restoration of Independence... 1991, 19).

Samas Eesti NSV välisministeerium ei osanud või ei julgenud kujundada selget seisukohta, millist teed valida, vaid kutsus 5., 13., ja 28. märtsil kokku selleteemalised mõttetalgud (Eesti NSV välisministri Arnold Greeni kiri (kutse mõttetalgutele) 24.01.1990, nr 082-174). Mõttetalgutel seati eesmärgiks töötada välja Eesti välispoliitiline kontseptsioon. Välisministri seisukoha ebamäärasust avab Arnold Greeni tutvustus ülemnõukogusse valimise kampaania käigus, milles A. Green ei maininud üldse õigusliku järjepidevuse teed kui võimalikku Eesti iseseisvuse taastamise viisi, vaid rääkis enesemääramisõigusest ja rahvusvahelise tunnustuse taotlemisest Eesti NSV-le (Jahilo 11.03.1990). Eesti NSV ülemnõukogu 30. märtsi 1990. aasta otsus Eesti riiklikust staatusest deklareeris, et Eesti okupeerimine NSV Liidu poolt 17. juunil 1940. aastal ei ole katkestanud Eesti Vabariigi olemasolu *de iure* ja Eesti Vabariigi territoorium on okupeeritud tänaseni. Sellest lähtuvalt tunnistas ülemnõukogu 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 Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1990, 12, 180).

Eesti NSV seadusega Eesti sümboolikast otsustati rakendada Eesti Vabariigi 1938. aasta põhiseaduse § 1, 2, 4, 5 ja 6. Loobuti ka 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 poolt kehtimapanud seadused. (Eesti NSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1990, 14, 239). Võimalusi sel hetkel neid sätteid ellu viia Eestis ei olnud.

Eesti Vabariigi ülemnõukogu poolt vastuvõetud seadusega Eesti valitsemise ajutise korra alustest otsustati lõpetada Eesti võimuorganite allutatus NSV

Liidule ja deklareeriti, et kahepoolsed suhted tuleb rajada 1920. a 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 1990. aastal CSCE päevakorda küsimus Teise maailmasõja ajal iseseisvuse kaotanud Eesti Vabariigi taastamisest rahvusvahelise õiguse subjektina (Tannberg 2005, 387). See oli ülemnõukogu poolt vastu võetud esimene omaalgatuslik välissuhtlemisalane akt. Edaspidi rõhutasid Eesti võimud, et ka kontakte NSV Liiduga tuleb käsitada läbirääkimistena ehk siis välissuhtlemisena, mida aga Moskva kramplikult vältis (samas). Ülemnõukogu välispoliitiline aktiivsus keskenduski eeskätt seisukohavõttudele rahvusvahelistes sündmustes. Nii näiteks tegi ülemnõukogu 6. augustil 1990 avalduse, milles mõistis hukka Kuveidi okupeerimise Iraagi poolt (RT 1990, 5, 63). 1990. aasta suvel moodustas Eesti Vabariigi valitsus komisjonid läbirääkimiseks Moskvaga ning 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 NSV Liiduga siduda (Tannberg 2005, 388). Paralleelselt algasid läbirääkimised ka Vene NFSV delegatsiooniga (selle I voor toimus 15. augustil 1990), Eesti poolt juhtis seda Eesti Vabariigi ülemnõukogu juhataja Ülo Nugis (Kallas 2000, 21). Läbirääkimiste keskmes oli majanduslepe ja Eesti põhiline huvi oli tollipiiri sisseseadmine Eesti ja Venemaa vahel. Ülo Nugise sõnul jäi läbirääkimistel NSV Liiduga kaks põhiteesi: „Tartu rahu ja piiride küsimus ja teises plaanis sotsiaalsed garantiid muukeelsele elanikkonnale“ (Teine Eesti 2000, 761). Samas ei soovinud Vene NFSV delegatsioon juba siis, kui suhted olid head ja üksmeelsed, viidata Tartu rahulepingule kui Eesti ja Vene NFSV suhete alusele (Rahva Häääl 19.08.1990).

Poliitika oli teinud järjekordse täispöörde. Liiduleping, mis 1988. aastal oli just Eesti NSV ülemnõukogu poolt välja pakutud lahendus kahepoolsete suhete uuendamiseks Eesti ja NSV Liidu vahel, oli 1990. aasta suveks saanud just NSV Liidu poliitiliseks prioriteediks ning muutunud Eestile vastuvõetamatuks.

Sündmused Eestis ja teistes Balti riikides sundisid aktiivsust üles näitama ka lääneriike. Balti vabadusliikumine tõi kaasa proteste (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 (Teine Eesti 2000, 773-780).

Jaauariikriisi 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. Leping ratifitseeriti ülemnõukogu poolt 15. jaanuaril 1991 (RT, 1991, 2, 18). Teineteist tunnustati suveräänsete riikidena ja rahvusvahelise õiguse subjektidena. Mõistagi oli see üksnes sümboolne akt, kuna kumbki osapool ei olnud suveräänne. H. J. Uibopuu sõnul kujutasid lepingupooleid endast NSV Liidu suhtes renegaate (Uibopuu 1996, 31). 13. jaanuaril kirjutasid Vene NFSV president B. Jeltsin ja Eesti Vabariigi ülemnõukogu esimees A. Rüütel Tallinnas alla ühisavaldusele, millega tunnustati üksteise riiklikku suveräänsust ja seaduslikult valitud riigivõimuorganeid. Ühislõkitus saadeti ÜRO peasekretärile Perez de Cuellarile, paludes tal kokku kutsuda rahvusvaheline konverents, et leida lahendus Balti kriisile (Teine Eesti 2000, 779-780).

Leping tekitas hiljem Eesti ja Vene suhetes mitmeid vaidlusküsimusi. Nimelt sätestas lepingu artikkel III, et riigid võtavad kohustuse tagada NSV Liidu kodanikele õiguse säilitada või saada Vene NFSV või Eesti Vabariigi kodakondsus vastavalt nende vabale tahteavaldusele. Seevastu täpsustas artikkel IV p 3, et õigus valida kodakondsus saab toimuda vastavalt elukohamaa seadusandlusele. Venemaa on tõlgendanud artiklit III eraldiseisva normina ja rõhutanud, et Eesti on lepinguga kohustunud andma tingimusteta kodakondsuse kõigile tema territooriumil elavatele NSV Liidu kodanikele (ja seega ka loobunud kodanikkonna järjepidevuse põhimõttest ning nende enesemääramisõigusest, samuti võimalusest taastada iseseisvus restitutsiooni teel). Eesti on seevastu rõhutanud, et artikleid III ja IV tuleb vaadelda koos, mistõttu kodakondsuse andmine saab lähtuda üksnes lepingupoole seaduses sätestatud alustest ning Eesti ei ole mingil juhul loobunud restitutsioonist (Eylandt 09.08.1995).

Lepingu poliitiline väärtus seisnes tõigas, et see taaskäivitas kontaktid Eesti ja NSV Liidu tippjuhtide vahel, kuigi NSV Liidu president M. Gorbatšov ei olnud kaotanud lootust liidulepingu sõlmimisele. NSV Liidu juhtkonna algatusel 1991. a kevadel korraldatud referendum küsimusega „Kas te peate vajalikuks NSV Liidu /.../ säilitamist“ (Teine Eesti 2000, 785) ja Eesti referendum riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse taastamiseks andsid vastupidise tulemuse. Eesti referendumil vastas 77,8% ehk 737 964 inimest „jah“, 21,4% ehk 203 199 inimest „ei“ iseseisvuse ja sõltumatuse taastamisele (samas, 788).

Pärast NSV Liidu referendumit, milles 77,3% inimestest pooldas NSV Liidu säilimist, esitati märtsi lõpus 1991 nn Novo-Ogarjovo avaldus (9+1, peale Balti riikide ei osalenud referendumil ka Armeenia, Gruusia ja Moldova), milles esitati liidulepingu kava – Suveräänsete Riikide Liidu leping. 16. augustil kutsus M. Gorbatšov Balti liiduvabariike sellele alla kirjutama ja 20. augustil pidi see jõustuma. Balti vabariigid ei vastanud. Liiduleping oli aga liig NSV Liidu juhtkonna tagurlikele ringkondadele, kes moodustasid Riikliku Erakorralise

Seisukorra Komitee ja püüdsid 19. augustil alustatud sõjaväelise riigipöörde abil liidulepingu sõlmimist ära hoida (samas, 391-392).

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 (samas, 391). Siinjuures on huvipakkuv teoreetiline probleem, mis oleks saanud, kui maailma riigid oleksid selle avalduse alusel Balti riike tunnustanud ja kui, siis kellena, sest Balti riikide tunnustamist *de iure* ei oldud ju tühistatud? Kas see oleks tähendanud 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 ja valitsust, mitte aga kui iseseisvate riikide parlamente ja valitsusi, kuna nad ei olnud *de facto* iseseisvad ega kujutanud endast rahvusvahelises arusaamas ka riike, kuna neil puudus reaalne suveräänsus, kontroll oma territooriumi ja piiride üle ning neil puudus võimekus täita rahvusvahelisi lepingulisi kohustusi. Pigem oleks selline tunnustus tähendanud Balti riikide NSV Liitu kuulumise legitiimsuse tunnustamist klausliga, et nende iseseisvuspüüdlustesse suhtutakse mõistvalt ja äärmisel juhul tunnustatakse tinglikult nende lülitumist rahvusvahelisse suhtlemisse. Viimane aga oleks tol hetkel eeldanud tingimata NSV Liidu poolset samasisulist tunnustust. Lääneriikidel aga puudus võimalus sundida NSV Liitu vastavat tunnustust andma, isegi kui nad oleksid seda soovinud. Selles erines olukord põhimõtteliselt olukorrast neli kuud hiljem, kui NSV Liidu enda valitsuse legitiimsus oli sattunud küsimärgi alla.

20. augustil 1991, olukorras, kus NSV Liidu pealinn oli langenud riigipöörde läbiviinud Riikliku Erakorralise Seisukorra Komitee kontrolli alla ja NSV Liidu väeüksused olid sisenenud Tallinna, oodates käsku Eesti Vabariigi administratsiooni kõrvaldamiseks võimult, tegi ülemnõukogu pöördumise maailma riikide parlamentide ja valitsuste poole mitte tunnustada nn Riikliku Eriolukorra Komiteed¹¹ kui seaduslikku võimuorganit ja teatas, et ülemnõukogu jätkab teed Eesti riikliku iseseisvuse taastamisel (Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja Valitsuse 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 Põhiseaduse Assamblee ülemnõukogu ja Eesti Kongressi¹² delegaatidest Eesti Vabariigi põhiseaduse väljatöötamiseks (samas, 312). See otsus tehti õigusliku järjepidevuse teesist lähtudes ja sellega ei taotletud tunnustust Nõukogude kohalikule administratsioonile, vaid juba selgelt võimuorganitele, kes olid kuulutanud end iseseisvaks. Realseid riigi tunnuseid

¹¹ Selleaegne sõnastus – autori märkus.

¹² Eesti kongress oli 1990. aastal valitud kodanikualgatuslik esinduskogu.

Eestil loomulikult ei olnud ka tol hetkel, kuid erinevalt putšieelsest olukorrast, osutus nende loomine võimalikuks. Samal seisukohal oli USA ja Euroopa riigid, kes olid jõudnud arusaamisele, et Eesti ja teiste Balti riikide iseseisvuse taastamine on tõsiasi, mida ei ole võimalik eirata.

Nn Augustiputši mahasurumine andis võimaluse Balti riikide iseseisvuse *de facto* taastamiseks ja kiirendas NSV Liidu lagunemist, mis likvideeriti Belovežje lepingutega 8. detsembril 1991.

Eesti Vabariigi taastamine restitutsiooni teel leidis tunnustust riikide poolt, kes olid järginud mittetunnustamispoliitikat. Island, kelle parlament oli juba 11. veebruaril 1991 Leedu suhtes võtnud vastu otsuse, milles kinnitas, et Islandi poolt 1922 aastal Leedu Vabariigi sõltumatusele antud tunnustus on endiselt jõus (Žalirnas 1999, 107, 114), võttis samasuguse seisukoha Eesti (ja Läti) suhtes, kui need riigid olid 1991. aasta augustis kuulutanud välja oma taasiseseisvumise (Mälksoo 2005, 72-73). Teised lääneriigid andsid Balti riikide samasuse ideele toetuse ja tunnustuse sellega, kui nad 1991. aasta augustis ja septembris teatasid, et taastavad diplomaatilised suhted Eesti, Läti ja Leeduga (Müllerson 1994, 120). Tegelikult ei kasutanudki Euroopa Ühenduse riigid ja USA oma deklaratsioonides sõna “tunnustamine” ja 27. augustil 1991 tervitas Euroopa Ühenduse riikide välisministrite erakorraline kohtumine “soojalt” fakti, et Balti riigid on taastanud oma suveräänsuse ja iseseisvuse, mille nad kaotasid aastal 1940 ning kinnitas oma liikmete otsust luua /.../ viivitamatult diplomaatilised suhted (Mälksoo 2005, 73). Sarnane oli 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 “sotsialismileeri” riigid (Tšehhoslovakkia, Poola, Rumeenia ja Ungari) tunnustasid üksmeelselt Balti riikide iseseisvust riikide samasuse põhimõtte alusel (Mälksoo 2005, 74).

6. septembril 1991 tunnustas Eesti iseseisvust ka NSV Liit. Seejuures oli NSV Liit üks väheseid riike, kes tunnustas Eestit ühemõttelisest uue, NSV Liidust eraldunud riigina ning on hiljem rõhutanud, et Eesti Vabariik lakkas olemast rahvusvahelise õiguse subjekt seejärel, kui ta astus vabatahtlikult NSV Liitu (samal, 83–89).

10. septembril võeti Eesti Euroopa julgeoleku- ja koostööõupidamise liikmeks ja 17. septembril ÜRO-sse (Tannberg 2005, 392-393). Eesti pikemaajaliseks välis- ja julgeolekupoliitiliseks prioriteediks tõsis liitumine NATO-ga ja asumine EL-i. Juba 1991. aasta lõpul sai Eesti Põhja-Atlandi Koostööõukogu liikmeks (samal, 400).

Balti riikide samasuse tunnustamine lääneriikide poolt leidis hiljem kinnitust lepete sõlmimise praktikas. Siin võeti kasutusele üldine mudel: Nõukogude Liidu lepingulisi kohustusi ei loetud Eesti, Läti ja Leedu vabariikidele automaatselt siduvaks (Mälksoo 2005, 74). Lähtudes õigusjärglusest sõjaeelse riigiga, teatas Eesti valitsus ÜRO peasekretärile ametlikult, et ei pea ennast

lepingute õigusjärgluse mõttes osapooleks üheski NSV Liidu poolt sõlmitud kahe- või mitmepoolses leppes (Mälksoo 2005, 75).

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 28 rahvusvahelise konventsiooniga lepinguõiguse, vaidluste rahumeelse lahendamise, inimõiguste ning diplomaatiliste ja konsulaarküsimuste vallas (RT 1991, 35, 428). Kuna jätkuvalt kehtis 1978. aasta Eesti NSV konstitutsioon koos täiendustega, siis nimetatud rahvusvahelised õigusaktid ratifitseeriti ülemnõukogu presiidiumi, mitte aga ülemnõukogu poolt.

Samas tõi õiguslik samasus sõjaeelse Eesti Vabariigiga 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) (Mälksoo 2005, 76). Järgnes Eesti liikmesuse taastamine nendes jätkuvalt jõusolevates konventsioonides, millega Eesti oli liitunud enne Teist maailmasõda (samas). Sõjaeelsest kahepoolsetest lepingutest tunnustati nende kehtivust siiski vaid osade, aga mitte kõigi suhtes (samas, 77–79).

28. juunil 1992 võeti rahvahääletusel vastu uus põhiseadus. Hääleõiguslike kodanike nimekirjadesse oli kantud 669 080 isikut, kellest hääletamisel osales 446 708. Poolt hääletas 407 867 ja vastu 36 147 kodanikku (EVPk 2002, 25; EVPk 2008, 21). 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, et „pärast põhiseaduse vastuvõtmist on täielikult välistatud näiteks kunagine laialt levitatud ja veel praegugi Venemaa poolt pealesurutav käsitlus Eestist kui „kolmandast”, Nõukogude Liidus lahkulõõnud 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 teinud tõepoolest kõik vajaliku oma kontinuiteedi kindlustamiseks ning et järjepidevust on tunnustanud kogu rahvusvaheline üldsus” (samas, 15).

Analüüsides otsuste vastuvõtmise mehhanisme ja võrreldes Asutava Kogu ja 1990. a valitud ülemnõukogu pädevust ja tegevust selgub, et nii nagu Eesti iseseisvuse loomise ja parlamentaarse riigikorra kehtestamise etapil, ei olnud ka Eesti iseseisvuse ja parlamentarismi taastamise etapil (üleminekuperioodidel) seadusandliku ja täidesaatva võimu institutsioonilise pädevuse jaotus eriti selge.

Peamine iseärasus ülemnõukogu seadusandliku institutsioonina toimimise perioodil oli selle liikmete tegevuse kattumine täidesaatva institutsiooni liikmete pädevusega praktilises poliitikas. Ülemnõukogu parlamentaarne välissuhtlemine tähendas sisuliselt iseseisvuslääbirääkimiste pidamist. Pärast Riigikogu valimisi omandas parlamendiliikmete suhtlemine kolleegidega teistest riikidest uue tähenduse. (Raudhein 2000, 16). Näiteks nimetati Eesti Vabariigi ülemnõukogu presiidiumi seadlusega 13. jaanuarist 1991 ülemnõukogu presiidiumi liige Marju Lauristin Eesti Vabariigi ülemnõukogu ajutiseks täievoliliseks esindajaks välisriikides (Eesti Riigiarhiiv, fond R-3, nim 3, dokument nr 16163). Selliseid nimetamisi oli päris mitmeid. Parlamentaarset täievolilist esindajat rahvusvaheline diplomaatia ei tunne ja kuna Eesti esindajate diplomaatilist staatust niikuinii ei tunnustatud, siis oli selline suhtlemisviis võimalik. Sel teel korraldati 1917. aastal alustatud ja Eesti põhiseadusliku korra kehtestamiseni 1920 aastal aset leidnud praktikat. Seega ei olnud võimude lahususe põhimõttel märkimisväärset tähtsust ning seaduseandja ja valitsusaparaat moodustasid ühtse terviku, kusjuures ülemnõukogu saadikud tegutsesid mitmetel juhtudes otseselt täidesaatva võimu esindajatena. 1991. aastal teostati välispoliitikat nii, nagu olud lubasid. Aja jooksul läks riigivõimu teostamine valitsuse kätte ja riigivõimu teostamiseks volituste andmine ning kontroll jäi seadusandja õiguseks (Raudhein 2000, 18). Selline Euroopas võrdlemisi harvaesinev „puhas“ võimude lahusus sai teoks 1992. a põhiseadusega.¹³

Eelpooltoodust ilmneb, et:

- 1) õigusliku järjepidevuse tee iseseisvuse taastamisel võimaldas Eestil tulla maailmakaardile taastatud ja mitte uue riigina. See eristas Eestit teistest 1991-1993 iseseisvunud riikidest, va Läti ja Leedu, võimaldas taastada Eesti osalus sõjaeelsetes rahvusvahelistes konventsioonides, taastada ja mitte luua diplomaatilised suhted riikidega, kellelega need olid olnud enne Teist maailmasõda ja vabaneda rahvusvahelistest kohustustest, mis olid võetud NSV Liidu poolt. Kuna see tee vastas ka rahva ootustele, siis oli autori arvates tegemist õige valikuga;
- 2) Eesti NSV ülemnõukogul ei olnud kuni 1990. aastani sisuliselt mingit välissuhtlemisalast pädevust, kuigi NSV Liidu ja Eesti NSV konstitutsioonid nägi selle ette. Pärast 1990. aasta ülemnõukogu valimisi hakkas ülemnõukogu seda pädevust ise laiendama, omandades 1991. aasta 20. augusti järel kõik iseseisva riigi parlamendi volitused välissuhtlemises. Samas selget ülemnõukogu ja valitsuse vahelist pädevusejaotust ei kujunenud ega fikseeritud. Olukord meenutas 1918-1920. aastaid, mil Asutava Kogu ja valitsuse vahel ei olnud pädevus selgepiirilisel eristatav ja võimude lahusus sisuliselt puudus. Samas

¹³ Autor on piirdunud Euroopa parlamentaarse tavaga ja ei ole eraldi analüüsinud USA praktikat kus kongresmenid osalevad kohati välissuhtlemises väga aktiivselt, aidates tihtipeale kord kaasa ametliku välispoliitika teostamisele, kuid tegutsedes sellele ka mõnikord vastu.

vastas olukord tolle perioodi Eesti välissuhtlemise huvidele ja andis autori arvates parima võimaliku tulemuse, kus ühelt poolt kasutati ära olemasolev ressurss ja teisel poolt ei takerdunud asjaajamine vaidlustesse pädevuse üle;

- 3) üleminekuperioodil 1988-1991 omandas olulise mõju rahvadiplomaatia, inimeste ja liikumiste otsekontaktid välisriikidega, nende kodanike ja organisatsioonidega. See, et debatis Eesti iseseisvuse teede üle kaldus kaalukeel õigusliku järjepidevuse poole, oli määrav osa kodanikualgatuslikel survegruppidel, kes moodustasid Kodanike komiteed ja korraldasid Eesti Kongressi valimised. Ülemnõukogu ja valitsus ei saanud jätta neid survegruppe ja avalikku arvamust arvestamata ning ülemnõukogu otsustad lähtuda Eesti iseseisvuse taastamisel restitutsioonist.

2.5. Teine parlamentaarne demokraatia: Riigikogu õiguslik pädevus 1992. aasta põhiseaduse alusel

Teise parlamentaarse etapi alguseks saab pidada 28. juunit 1992, mil hääleõiguslikud Eesti kodanikud võtsid vastu uue, neljanda Eesti Vabariigi põhiseaduse, millega taastati põhiseaduslik kord, demokraatlik riigivalitsemine, võimude lahusus ja loodi kaasaegne riigivalitsemise mudel.

Riigikogu pädevus, sh välissuhtlemises, on ammendavalt sätestatud põhiseaduses, mida omakorda täiendavad mitmed seadused. Välissuhtlemise alal on olulised:

- 1) Välissuhtlemise seadus (RT I 1993, 72/73, 1020);
- 2) Välissuhtlemisseadus (RT I 2006, 32, 248);
- 3) Välisteenistuse seadus (RT I 2006, 26, 193);
- 4) Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RT I 2007, 44, 316).

Rahvahääletusel vastuvõetud põhiseadus tugineb 1937. aasta põhiseadusele § 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. Samas sätestab 1992. aasta põhiseadus riigi institutsioonide pädevused mitmes aspektis erinevalt kui varasemad Eesti Vabariigi põhiseadused (1920, 1933, 1937). Riigikogu kui seadusandliku kogu pädevus on 1992. aasta põhiseaduses kitsam kui 1920. aasta omas, kuid laiem kui 1933. ja 1937. aasta põhiseaduses (EVPk 2002, 66; EVPk 2008, 65). Pädevuste, eeskätt õigusliku pädevuse erinevus torkab rohkem silma muudes valdkondades, mitte niivõrd välissuhtlemises.

Põhiseadus reguleerib Riigikogu pädevust välissuhtlemise alal kahes peatükis: „Riigikogu“ (IV ptk) ja „Välissuhted ja välislepingud“ (IX ptk). IV ptk reguleerib Riigikogu pädevust üldiselt, IX ptk aga nii välislepingute kui ka välissuhtlemise korraldamise küsimusi üldiselt, hõlmates lisaks Riigikogu pädevusele ka teisi institutsioone. IX ptk aluseks võttis Põhiseaduse Assamblee

Jüri Raidla töögrupi eelnõu (sammas, 527; 587). Ettepaneku pealkirjastada peatükk „Välissuhted ja välislepingud” tegi 26. novembri 1991. aasta ekspertarvamuses professor Ilmar Rebane (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee 1997, 1286). Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse pädevust välissuhtlemises reguleerivad täiendavalt vastavalt Põhiseaduse § V ja VI.

Põhiseadus annab Eesti riigivõimu teostavatele institutsioonidele (Riigikogu, Vabariigi President, Vabariigi Valitsus ja kohtud) üldise pädevuse tegutseda võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel (§ 4), kusjuures Riigikogu on loetelus esimene, mis viitab tema kui otsesest rahva mandaati omava kogu kesksele rollile. Samas ei anna see põhimõtte Riigikogule õigust ühegi organi pädevust kahandada ega suurendada, vaid pädevus tuleneb põhiseadusest endast (EVPk 2002, 67, 352; EVPk 2008, 65, 416). Riigikogule kuulub seadusandlik võim (§ 59), millest tulenevalt on tal pädevus võtta vastu välissuhtlemist reguleerivaid seadusi (§ 65 p 1) ja ratifitseerida ning denonsseerida välissuhtlemise alaseid rahvusvahelisi õigusakte (konventsioonid, rahvusvahelised lepingud, mis kuuluvad Riigikogu pädevusse § 121 alusel). Välislepingute ratifitseerimise vormistab Riigikogu seadusega (sammas, 382; 449).

Uibopuu on hoolimata põhiseaduse sõnastusest seisukohal, et Riigikogu annab tegelikult nõusoleku lepinguks ning ratifitseerimise mõistet kasutatakse antud kontekstis valesi. Ratifitseerimise all mõistetakse traditsiooniliselt siseriiklikku akti, millega riik teatab oma nõusolekust lepinguga seotud olla. Selle sätestab Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 14. /.../ Seega võime rahvusvahelisest õigusest lähtudes kõhkluseta kasutada „ratifitseerimise” mõistet ainult kõrgeima riigiorgani akti kohta, arvestamata siinjuures siseriiklikku kompetentsijaotust ning sõltumata põhiseaduslikus õiguses kasutatud terminoloogiat. /.../ On vale rääkida „parlamentaarset ratifitseerimisest”, sest parlament ei tee enam kui volitab täidesaatva organi juhti ratifitseerimiseks (viidates Robert Ago’le, Yearbook of the International Law Commission, 1956, k. 1, 71). /.../. Vaid siis, kui presidendi kompetentsi poleks antud rahvusvahelist esindamist, võiks aktsepteerida parlamendi igati ebatavalist konstruktsiooni välispoliitilise esindusorganina (Uibopuu 1993, 21-23). Oma seisukohta põhjendab Uibopuu sõnastuse võrdlustega Austria ja Saksamaa Liitvabariigi põhiseadustest.

Autori arvates võib sellist tõlgendust pidada siiski meelevaldseks täidesaatva pädevuse suurendamiseks seadusandja arvel. President ei ole Eestis täidesaatva organi juht, vaid tasakaalustaja erinevate võimude vahel. Eesti põhiseaduses antud pädevused ja sõnastus ei ole siiski juhuslikud ja presidendil on iseseisev otsustusõigus kasvõi oma asendi tõttu riigi õiguslikus süsteemis märgatavalt piiratum, kui Uibopuu seda tõlgendab.

Riigikogu ei saa jagada välissuhtlemise pädevust vahetult rahvaga. Põhiseadus ei võimalda kategooriliselt panna rahvahääletusele muuhulgas välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise küsimusi (§ 106). Samas ei

keela põhiseadus küsida rahvahääletuse kaudu rahva seisukohta välispoliitikat puudutavates küsimustes (§ 105). Riigikogule on antud pädevus esineda avalduste, deklaratsioonide ja pöördumistega teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide poole (§ 59 p 11) ning jäetud õigus lahendada muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigorganite või kohalike omavalitsuste pädevusse (§ 59 p 16). See hõlmab ka välissuhtlemise valdkonda, jättes Riigikogule põhiseaduse raames õiguse ise otsustada, millist pädevust kasutada ise, milline aga delegeerida seaduse alusel edasi valitsusele, riigorganitele või omavalitsustele. Jääb küsimus, kas Riigikogu saab vastavat pädevust delegeerida Vabariigi Presidendile, kuivõrd presidendi pädevus on ammendavalt loetletud (§ 78).

Uibopuu arvates on küsitav, kas Riigikogu poolt vastu võetud avaldused, deklaratsioonid ning pöördumised teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide poole on ilma eriliste volitusteta riigile siduvad. Siduv toime pole rahvusvahelise õiguse seisukohalt problemaatiline, kui need avaldused on kokku lepitud välissuhete osas kompetentsete organitega. Problemaatiliseks muutub see siis, kui Riigikogu peaks „üksipäini” püüdma Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises siduda, siis kui see on presidendi või valitsusjuhi või välisministriga kokku leppimata. Teine riik ei saa *bone fide* viidata sellele, nagu oleks ta uskunud parlamendi välispoliitilist kompetentsi, sest parlamentidel pole reeglina õiguslikku presumptsiooni anda peale kompetentsi üldist nõusolekut lepinguteks või teatavateks lepingutüüpideks. Riik võib küll olla parlamendi rahvusvahelise õiguse seisukohalt relevantse tegutsemise või õigemini mittetegutsemise eest vastutav. See sünnib nimelt siis, kui parlament ei võta vastu teatud seadusi, mida rahvusvaheline õigus või rahvusvahelised lepingud nõuaksid (Uibopuu 1993, 19-20).

Autor järeldab sellest Uibopuu mõttekäigust, et rahvusvaheline õigus piirab parlamendi välissuhtlemise alase kompetentsi formaalseks ka sellisel juhul, kui siseriiklik õigus näeb ette parlamendile keskse koha rahvusvahelistes suhetes. Kuna rahvusvaheline õigus ei eelda eelnevat volitust esindada riiki üksnes riigipealt, valitsusjuhilt ja välisministrit, võib sellise järelduseni jõuda. Iseenesest oleks ka kummaline, kui parlament ignoreeriks välissuhtlemises oma riigi täidesaatvat võimu, isegi juhul, kui parlamendil on selline õigus. Parlamentaarses riigis võib parlament valitsuse tagandada ja olukorras, kus valitsuse tegevus ei ole enam kooskõlas parlamendi enamuse seisukohtadega, seda reeglina ka tehakse. Probleem võib tekkida riigipeaga, kui näiteks riigipea tagandamine ei ole parlamendi pädevuses ja riigis võib kujuneda kaksikvõim, so mõlema volitused on legitiimsed. Selle valgusel tekib aga küsimus, kuidas lahendada olukord, kus täidesaatva võimu esindaja on võtnud riigile kohustusi oma siseriiklike volitusi ületades? Riik on kindlasti nende tagajärgede eest rahvusvaheliselt vastutav, kuid riik ei saa samas lubada, et õigusvastane tegevus jääb riigi suveräänsust piirama igaveseks. Võimalik, et siinjuures vajaks rahvusvahelises pädevuses täiendamist *ex officio* pädevuste määratlemine. Praktikas on ju selliseid piiranguid seatud kasvõi nii, et riigipea või valitsusjuhi

pädevust ei tunnustata seeläbi, et tema võimu ei loeta legitiimseks, näiteks mõnedel juhtudel riigipöörde teel haaratud volitusi (Honduras 2009. aastal). Sellist pretsedenti on aga keeruline laiendada olukorrale, kus riigipea volitused on legitiimsed, kuid oma valitsemisaja jooksul hakkab ta rikkuma oma riigi põhiseadust.

Põhiseadus näeb ette, et Eesti Vabariigi suhtlemise korra teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega sätestab seadus (§ 120). See ei ole rahvusvahelises suhtlemises üldlevinud, mitmetes riikides spetsiaalset välissuhtlemist reguleerivat seadust ei ole ja põhiseadusest, konventsioonidest, välislepingutest ning praktikast tulenevaid välissuhtlemise aluseid peetakse piisavaks. Eestis on aga välissuhtlemist reguleeriv seadus seega põhiseadusest lähtuvalt vajalik (EVPk 2002, 528; EVPk 2008, 587-588), 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 (samas). Välissuhtlemise seadus ei ole konstitutsiooniline seadus, aga samas ei võimalda põhiseadus delegeerida täidesaatvale võimule (valitsusele) välissuhtlemise korra kehtestamist (vt Põhiseaduse ekspertiisi komisjoni lõpparuanne).

Põhiseadus sätestab Riigikogu pädevuse välislepingute suhtes (§ 121): Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib need välislepingud, mis muudavad riigipiire, mille rakendamiseks on vajalik Eesti seaduste vastuvõtmine, muutmine või tühistamine, mille kohaselt Eesti ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega, millega riik võtab sõjalisi või varalisi kohustusi või milles on ratifitseerimine ette nähtud. Ratifitseerimiseks on vajalik Riigikogu lihthääldenamus, välja arvatud juhul, kui lepinguga võetakse varalisi kohustusi (§ 104 p 15), mille puhul on vajalik koosseisu hääldenamus või muudetakse riigipiire, mil on vajalik koosseisu kahekolmandikuline enamus. Seega ei saa Riigikogu nõusolekuta loetletuid välislepinguid muuta kohustuslikeks ja siduvateks Eesti Vabariigi suhtes, vaatamata sellele, et riigi volitatud esindaja on lepingu tekstile alla kirjutanud (EVPk 2002, 534, EVPk 2008, 590). Samas ei pea ega saagi Riigikogu ratifitseerida kõiki välislepinguid. Välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise juhud on põhiseaduses antud ammendava ehk kinnise loeteluna (§ 121) (samas, 532; 589). Muud lepingud ratifitseerib valitsus.

Lisaks lepingute ratifitseerimisele kuulub Riigikogu pädevusse ratifitseerimist vajavate lepingute osas ka reservatsioonide (klauslite) tegemine ulatuses, mida leping võimaldab (samas 534; 590). Nende lepingute ring, mille parlament heaks kiidab, vastab täielikult rahvusvahelisele praktikale (Uibopuu 1996, 73).

Põhiseadus seab Riigikogule välislepingute sõlmimisel piirangu, sätestades, et Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega (§ 123). Samas on ebaselge, mis tagajärjed on olukorral, kus Riigikogu on põhiseadusega vastuolus oleva lepingu ratifitseerinud? Sanktsioone Riigikogu

vastu sellest tuleneval ei järgne ja Eesti on võtnud Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioonist kohustuse lepingut täita. Samas on põhiseadus rahvusvahelise lepingu suhtes ülimuslik (EVPk 2002, 550; EVPk 2008, 611; Uibopuu 1998, 187). Tekib küsimus, kas leping on sel juhul Eesti jaoks õigustühine või toob see kaasa Eestile kohustusi?

Teisalt on põhiseaduse järgi Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingute õiguslik jõud suurem kui siseriiklikel seadustel, kuna sama § 123 sätestab, et kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.

Lisaks Riigikogule sätestab põhiseadus Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse pädevused välissuhtlemises. President esindab Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises (§ 78 p 1) ja kirjutab alla ratifitseerimiskirjadele (§ 78 p 6). Samuti kuulub presidendi pädevusse Eesti diplomaatiliste esindajate nimetamine ja tagasikutsumine valitsuse ettepanekul, välisriikide diplomaatiliste esindajate volikirjade vastuvõtmine (§ 78 p 2) ja diplomaatiliste auastmete andmine (§ 78 p 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, nt Soome põhiseadusest) (RT II 1993, 13/14, 16).

Vabariigi Valitsus viib ellu riigi välispoliitikat (§ 87 p 1), korraldab seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi aktide täitmist (§ 87 p 3), esitab Riigikogule ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks välislepinguid (§ 87 p 4) ning korraldab suhtlemist teiste riikidega. Seega tegutseb valitsus seaduse ja Riigikogu poolt etteantud pädevuse raames. Samas on valitsusel ulatuslik iseseisev pädevus välislepingute ratifitseerimise protsessis: valitsusel 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 saab teha seda üksnes valitsuse esitusel (§ 87 p 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 valitsuse pädevusse (§ 87 p 2).

Eesti esimene Välissuhtlemise seadus, mis võeti vastu 28.10.1993 ja jõustus 04.12.1993 (RT I 1993, 72/73), määratles Riigikogu kui ühe välissuhtlemisorgani (teised on Vabariigi President, Vabariigi Valitsus, välisministeerium, ning ka muud ministeeriumid ja valitsusasutused). Seadus sätestas Riigikogu pädevuse välissuhtlemisel järgmiselt. Riigikogu:

- 1) võtab vastu välissuhtlemisalaseid seadusi ja otsuseid;
- 2) ratifitseerib ja denonsseerib välislepingud vastavalt põhiseaduse § 121 ja 123;

- 3) esineb riikidevahelist suhtlemist puudutavate avalduste, deklaratsioonide ja pöördumistega;
- 4) suhtleb teiste riikide parlamentide ning parlamentidevaheliste organisatsioonidega, moodustab parlamentaarseid delegatsioone;
- 5) otsustab Eesti kaitseväe kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel;
- 6) kehtestab diplomaatilised auastmed ja nende andmise korra;
- 7) arutab vähemalt kaks korda aastas Vabariigi Valitsuse ettekande põhjal riigi välispoliitika põhisuundi ja nende teostamist.

Seega ei näe Välissuhtlemise seadus ette Riigikogu pädevust osaleda välislepingute algamisel, ettevalmistamisel ega eelneva seisukoha või volituse andmist valitsusele või valitsusasutusele. Kui Riigikogu ei ole nõus valitsuse poolt sõlmitud lepinguga, mis vajab ratifitseerimist, on Riigikogu pädevuses üksnes jätta leping ratifitseerimata. Lepingute suhtes, mis ei vaja ratifitseerimist, ei ole Riigikogul pädevust sekkuda.

Välissuhtlemise seadus määratleb ka väliskomisjoni pädevuse. Riigikogu väliskomisjon:

- 1) arutab regulaarselt riigi välispoliitika teostamist ja koordineerib parlamentaarset välissuhtlemist;
- 2) arutab läbi Vabariigi Valitsuse ettekande välispoliitika põhisuundade kohta ja esitab kaasettekande Riigikogu täiskogu vastaval istungil;
- 3) kuulab ära välisministri informatsiooni erakorraliste ja täievoliliste suursaadikute nimetamise kohta.

23.05.2006 võttis Riigikogu vastu uue Välissuhtlemisseaduse, mis esialgsel kujul jäi presidendi poolt välja kuulutamata. President põhjendas oma otsust väitega, nagu piiraks seadus põhiseadusevastaselt nii Riigikogu (§ 6 lg 2 p 6) kui presidendi (§ 7 p 6) pädevust valitsuse kasuks. President väitis, et nii Riigikogu kui presidendi kohustus teavitada välisministeeriumit oma välissuhtlemise-alasest tegevusest muudab Riigikogu ja Vabariigi Presidendi aruandekohustuslikuks välisministeeriumi ees, mis on vastuolus põhiseaduse § 65 ja 78 toodud Riigikogu ja Vabariigi Presidendi pädevusega ning § 4 kehtestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. President ei olnud rahul ka sellega, et välisministeerium võib koostada riigivisiitide plaani presidendiga kooskõlastamata ning annab välisministri pädevusse suursaadiku ametikohale nimetamise (Vabariigi Presidendi otsus nr 1019, RTL 2006, 45, 798). Riigikogu võttis Välissuhtlemisseaduse muudetud kujul vastu 15.06.2006 ning seadus jõustus 01.01.2007 (RT I 2006, 32, 248).

Juba tol ajal oli täiesti selge, et Välissuhtlemisseaduse eelnõu koostanud välisministeerium soovis vähendada presidendi välissuhtlemise-alast pädevust seetõttu, et presidendiks oli Arnold Rüütel. Samas ilmnes eelnõus selge soov vähendada Riigikogu pädevust, et suurendada välisministeeriumi sõltumatust

välispoliitika kujundamisel ja vähendada tülikat aruandlust ning järelevalvet. Seega oli Välissuhtlemisseaduse eelnõu klassikaline näide protsessist, milles täidesaatvad asutused üritasid oma pädevust laiendada ja seadusandliku võimu pädevust piirata. Riigikogu pädevust uues Välissuhtlemisseaduses kokkuvõttes ei muudetud, kuid sõnastati ümber. Seadus sätestab, et Riigikogu:

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

Kaitseväge kasutamise teema viidi Välissuhtlemisseadusest välja ning kohustuslikku välispoliitika arutelu vähendati kahelt ühele.

Üksikasjalikumalt määratleb seadus ka väliskomisjoni pädevuse. Väliskomisjon:

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

Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RT 2007, 44, 316) järgi on väliskomisjonil ka pädevus arutada läbi ning esitada Riigikogule vastuvõtmiseks välissuhtlemist ja välispoliitikat puudutavad seaduseelnõud ning ratifitseerimist vajavad välislepingud. Väliskomisjon korraldab ka Riigikogu külaliste vastuvõtmist, kohtumisi ning Riigikogu delegatsioonide ning liikmete välislähetusi. Kodu- ja töökorra seadus sätestab Riigikogu komisjonide pädevuse kohta üldiselt, et Riigikogu alatine komisjon valmistab ette eelnõusid Riigikogu täiskogus arutamiseks, kontrollib oma valdkonna piires täidesaatva riigivõimu teostamist ning täidab muid seaduse või Riigikogu otsusega talle pandud ülesandeid (§ 18 lg 2).

Riigikogu välissuhtlemisega tegelevate rühmade moodustamiseks annab aluse sama kodu- ja töökorra seadus (§ 43 lg 1). Riigikogu delegatsioonid välissuhtlemiseks moodustatakse samas seaduses kehtestatud korras (§ 44).

Teiste komisjonide välissuhtlemist Välissuhtlemise seadus ei reguleeri. Välis teenistuse seadus Riigikogu ja tema liikmete tegevust ei puuduta.

1992. aasta põhiseaduse analüüsis ilmnevad selged paralleelid Riigikogu õiguslikus pädevuses võrreldes 1920. aasta põhiseadusega:

- 1) mõlema põhiseaduse järgi kuulub seadusandlik võim Riigikogule, mis tähendab selle automaatset laienemist ka seaduse jõuga välissuhtlemisalastele õigusaktidele;
- 2) erinevalt 1920. aasta põhiseadusest toob 1992. aasta põhiseadus Riigikogu ja valitsuse õigusliku pädevuse välja ja sätestab sellest tulenevalt selge võimude lahususe põhimõtte, jättes valitsuse pädevusse välissuhtlemise korraldamise. See määrab ka välissuhtlemise alaste otsuste kujundamise õigusliku mehhanismi, milles välislepingute algataja, läbirääkija ja sõlmija on täidesaatev võim, ratifitseerimine kuulub aga nende lepingute suhtes, mis muudavad Eesti seadusi või on nendega vastuolus, seadusandliku võimu pädevusse;
- 3) 1992. aasta põhiseadus ei näe välissuhtlemise alaste otsuste kujundamisel ette kodanikualgatust ega survegruppide rolli ega nende kaasamist välissuhtlemisse.

2.6. Riigikogu poliitilise pädevuse kujunemine 1992. aasta põhiseaduse järel

Kui presidentaalses riigis reeglina domineerib täidesaatev võim seadusandliku üle, siis parlamentaarses kohtab eri vormis avalduvat tasakaalu, mis riigiti on erinev. Kuid ka parlamentaarne riik võib olla tugevasti täidesaateva võimu poole kaldu ehk siis täidesaatev võim domineerib tugevasti, kui võimude poliitilisel pädevusel on kujunenud sellised traditsioonid (vt Lijphart 2009, 121–145). Kui 1992. aasta põhiseadus sätestas õigusliku pädevuse, siis poliitiline pädevus ehk tegelik võimugaotus seadusandliku ja täidesaateva võimu vahel kujunes välja aja jooksul. Nagu teistes riikides, on see olnud pidevas muutumises, mida on mõjutanud nii Riigikogu suutlikkus oma põhiseadusest tulenevaid ülesandeid täita kui ka valitsusasutuste valmisolek anda oma tegevusest Riigikogule jooksvalt aru ja arvestada Riigikogu ettepanekutega.

2009. aasta lõpus valmis küsitlusfirmal TNS Emor Riigikantselei tellimusel lai uuring Eesti ametnike vaadetest oma töö sisule, väärtustele ning hoiakutele. Selles vaadeldakse ka ametnikkonna eri väärtushoiakute järjestatust ja sealt välja tulevaid nähtavaid vastuolusid. Kuna selline uuring korraldati ka 2005. aastal, andis see võimaluse ametnike hinnanguid ajaliselt võrrelda. Uuring toob ühe suurema probleemina välja ametnike suhtumise rahva valitud esindajatesse ja poliitikasse, mida peetakse enda tarkuse kõrval vähetähtsaks, isegi lausa segavaks. „Poliitikat näeb suhteliselt suur osa ametnikke (40%) oma tööd häiriva tegurina. Avalikku teenistust ei nähta mitte rahvaesindajate kujundatud poliitikate elluviijana, vaid pigem iseseisva avaliku huvi realiseerijana (70%).“

See hoiak on viimaste aastate jooksul tugevnenud,” sedastatakse uuringu tulemustes. Valitud rahvaesindajate tahet ning avalikku arvamust ei peeta suurt miskiks. Protsentides väljendub see nii, et avaliku huvi tõlgendamisel arvab 50% ametnikke peamiseks seadustest ja määrustest lähtumist. Rahva valitud esindaja tahet pidas kõige tähtsamaks vaid 4% ametnikke, avalikku arvamust pidas esikohal olevaks vaid natuke rohkem ehk 14% riigitöölisi (Poom 07.01.2010; Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses 2009). Autor järeldeb sellest, et **Eesti ametnikkonna suhtumist riigivalitsemisse võib seega pidada tugevasti autokraatlikuks ja võrdlemisi vähe demokraatlikuks**. Sellist seisukohta kandev ametnikkond ei soovi kindlasti, et Riigikogu kasutab oma pädevust kujundada poliitikat ja täidesaatvat võimu kontrollida. Pigem võib eeldada, et ametnikkond ei anna Riigikogule piisavat informatsiooni, mida Riigikogu vajaks otsuste tegemiseks ja oma pädevuse teostamiseks. See vähendab Riigikogu poliitilise pädevuse ulatust ja avardab täidesaatva võimu poliitilist pädevust. Samas tõstatub küsimus, kes on otsuste tegija täidesaatva võimu asutustes: kas poliitikud (ministrid ja tema poliitilised nõunikud), kellel on vastav mandaat ja kelle tööülesannete hulka see kuulub, või ametnikud, kes peavad olema apoliitilised ja viima ellu Riigikogu ja valitsuse poliitikat ning täitma ministri poolt antud ülesandeid?

Sarnast seisukohta väljendas 2010. aastal justiitsminister Rein Lang (R): „1990-ndate alguses võttis Eesti parlament hästi palju võimu ära valitsuselt. Nii et Eestis on väga paljud tehnilised detailid, mis muudes riikides valitsuse otsustada, seaduste tasemele toodud. See on üks põhjus, miks me neid seadusi nii palju peame muutma” (Tamm 25.02.2010).

Autori analüüsist tulenevalt peaks see parlamentaarses riigis nii olemagi ja parlament peab otsustama, mis on sisulised otsustused, mis tehnilised detailid ja kui palju otsustusõigust valitsusele delegeerida. Ent Lang näeb, et võimu kuulumine parlamendile on probleem ja valitsus peab maksimaalselt võimu seadusandjalt uute seaduste või olemasolevate seaduste muutmise läbi ära võtma. Pikemas perspektiivis tähendaks selline areng parlamentaarse riigi likvideerimist, millist eesmärki ei ole küll ei Lang ega keegi teine valitsusest ega valitsuskoalitsioonist välja öelnud. Kuid järjepidev parlamendi marginaliseerimise protsess ei ole nende sõnade taustal mitte asjaolude kokkusattumine ega parlamendi ebapiisav suutlikkus oma pädevust kanda, vaid sihikindel poliitika kontsentreerida võim valitsusametnike kätte. Kas tegemist on ministri poliitilise seisukohaga või edastas minister antud juhul justiitsministeeriumi ametnike seisukohta, ei saa kinnitada.

Eesti õigusloomes on kujunenud probleemiks ülemäärane ametkondlik initsiatiiv seaduseelnõude ettevalmistamises, mis on tekitanud olukorra, kus eelnõusid ei koostata mitte lähtudes riigi vajadustest mõne õigussuhte reguleerimiseks, vaid muudest eesmärkidest: ministeeriumi tööplaani täitmiseks, ametniku majanduslikust huvist saada tulemustasu, lepingutest, mille alusel teenida lisatasu, ametniku arusaamast või isiklikust huvist või lihtsalt tõdemusest, et kuna mingit seadust ei ole ammu muudetud, siis järelikult on see

vananenud. See on toonud kaasa olukorra, kus ministriumidest esitatakse valitsusele ja Riigikogule arvukalt mittevajalikke eelnõusid, mis koormavad kõiki asutusi ja tekitavad mõnikord probleeme nii valitsusele kui Riigikogule, kuna nad lähevad vastuollu koalitsioonilepingu või valitsuse programmiga. Samas ei suuda minister seda protsessi kontrollida. Õigusliku regulatsiooni abil on keeruline seda vältida, kuid demokraatlikus riigis peaks minister suutma enne eelnõu esitamist valitsusele ja parlamendile tuvastada, kas selles esitatud regulatsioon on asjakohane ja vajalik või mitte. Sageli ilmneb eelnõu mõttetus alles Riigikogu komisjoni istungil, kuid valitsuskoalitsiooni saadikutel on problemaatiline oma valitsuse esitatud eelnõu tagasi lükata. Tagajärjeks on mittevajaliku, aga mõnikord ka riigi õiguskorda kahjustava seaduse vastuvõtmine. Mida väiksem on parlamendipoolne kontroll õigusloome üle, seda rohkem mittevajalikke eelnõusid ette valmistatakse ja seadusi vastu võetakse.

Kindlasti võib nõustuda Langi väitega, et Riigikogu võttis 1990-ndate alguses enda kätte päris palju võimu. Kuigi vastu oli võetud uus põhiseadus ja selle järgi oli valitud erakondlikel põhimõtetel Riigikogu (seega õiguslik raamistik kõige üldisemal tasemel oli loodud), siis autori analüüsist ilmneb, et „üleminekuperiood” poliitilises mõttes jätkus. Poliitilised institutsioonid ei olnud põhiseaduse kohaselt välja kujunenud ja seetõttu olid ka nende rollid alles tekkimas. Riigikogus ei olnud esindatud mitte niivõrd professionaalsed poliitikud ega erakondliku lojaalsuse alusel selekteeritud aparaaditöötajad, vaid erinevate elualade tipud, kes mõtlemises ja käitumises olid iseseisvad; ka nende erakondade suhtes, kelle nimekirjas nad valituks osutusid. Valitsusaparaat oli seevastu noor ja kogenematu, Nõukogude-aegsed ametnikud aga vaoshoitud, kartes süüdistusi nõukogudemeelsuses ja nõukogude stiilis asjaajamises. Kogemusteta olid ka valitsuse liikmed, kes olid taustalt eri elualade esindajad ja mitte poliitikud. Sellises olukorras omandas Riigikogu väga suure otsustusõiguse ning nii valitsus kui ametnikkond arvestas Riigikogus kujundatud seisukohtadega väga suurel määral. Tolle perioodi Eestis oli seadusandja mõju riigi poliitikale kindlasti suurem kui pika parlamentaarse kogemusega demokraatiates. Erakondade bürokrateerudes, elukutseliste poliitikute kujunedes ja ametnike professionaalsuse suurenedes see suhe muutus. Poliitiline aktiivsus, mis oli olnud 1990-ndate alguses haripunktis, vaibus ja Riigikogu hakkas valitsuse survele üha rohkem otsustusõigust delegeerima täidesaatvale võimule. See aga suurendas ametnike mõjuvõimu ja vähendas Riigikogu poliitilist pädevust, kujundades ka avalikus arvamuses suhtumist, et ametnikud on professionaalid, kes oskavad teha tarku otsuseid, Riigikogu liikmed aga on diletandid, läbilõige rahvast, kellel ei ole piisavaid teadmisi ega ettevalmistust riigi seisukohalt tähtsate otsuste langetamiseks. Niisugust suhtumist on võimendanud nii ametnikkond kui ka ajakirjandus ja see on aidanud täiendavalt kaasa võimukeskme nihkumisele täidesaatva võimu ning kitsa korporatiivse ringkonna kätte.

Rein Toomla arvab, et võim on järkjärguliselt, kuid pidevalt nihkunud Riigikogult valitsusele. See ilmneb Toomla järgi ilmekalt õigusloomes. Kui Riigikogu VII koosseisu ajal esitas valitsus kõikidest menetlusse antud eelnõudest 56%, VIII koosseisu ajal 62%, IX koosseisus 64%, siis X koosseisus oli see arv juba 70%. See on murettekitav tendents, mis näitab Riigikogu rolli vähenemist ja võib viia olukorrani, kus vajadus Riigikogu järele jääb avalikkusele mõistetamatuks. Mõneti on valitsuse võimu suurenemine Riigikogu arvelt ka paratamatu. Kompetents on valitsuse juures märgatavalt suurem kui Riigikogus: valitsusaparaadis töötab arvukalt asjatundjaid ja juriste, kelle tegevuse läbi saab valitsus oma positsioone tugevdada. Riigikogul sellist ressursi ei ole. Eelduseks, et Riigikogu saaks oma kompetentsi suurendada, tuleks arvukalt juurde palgata eksperte komisjonide juurde. See omakorda võib aga tuua kaasa Riigikogu liikmete võimaluste vähenemise iseseisvalt otsustada. Et Riigikogu liikmel oleks võimalik olla kursis vajaliku teabega, peaks tal olema vähemalt 2-3 nõunikku, ja seejuures mitte assistenti, vaid asjatundjat. Paljude riikide parlamentides see niimoodi korraldatud ongi. Täiendavate ekspertide palkamine suurendaks aga tuntavalt Riigikogu kulutusi, milleks tänane Eesti ühiskond valmis ei ole. (Intervjuu Toomlaga)

Helir-Valdor Seeder (IRL) asub seisukohal, et riigivõim on Eestis liigselt kaldu täidesaatva võimu poole. Tema arvates sõltub palju erakondadest ja isikutest, kuivõrd palju võimu on poliitikute, kuivõrd ametnike käes. Näiteks põllumajanduses on poliitikutel Eestis vähe kompetentsust ja see on peaasjalikult ministriumide ametnikel. Seepärast on ametnikud ka a ja o ning põllumajanduspoliitika kujundajad. Sarnane on olukord välisministeeriumis. Otsused kujundatakse professionaalse osa ametnike poolt. Kuid välispoliitika asjatundjaid on ühiskonnas väljaspool välisministeeriumi kordades rohkem kui põllumajanduse spetsialiste väljaspool põllumajandusministeeriumi. Oluline on ajategur. Minister ja tema poliitilised nõunikud ei suuda kunagi läbi töötada seda materjali hulka, mida vaja. Seega välgatab Riigikogu ja poliitikute tegevus konkreetsete huvide realiseerimises, samuti ka erakondade rahastajate ja survegruppide huvide elluviimises ning need teostuvad üksikotsustustena. Kuid üldise poliitika kujundamine jääb ametnikele. Välja on kujunenud skeem, kus ministriumide kõrgemad ametnikud valmistavad ette otsuse, mis ministri kaudu läheb valitsusse. Samas esitavad ametnikud, kes on erakondadega seotud, oma eesmärgid läbi erakondade parlamendile. Erakonnad ei kujunda tihtipeale üldse oma seisukohti, vaid vahendavad ametnike huve. Valitsus kinnitab otsuse ja saadab Riigikogusse vastuvõtmiseks. Nii on ametnike huvi teostunud läbi poliitilise otsustusmehhanismi. (Intervjuu Seederiga)

Kui Eestit võrrelda teiste riikidega, rõhutab Seeder, siis näiteks Põhjamaades on parlamendi poliitiline pädevus oluliselt suurem. Sealne poliitiline kultuur on suunatud avalikule arutelule ja kaasatusele. Näiteks Taanis võtab parlament sageli vastu otsuseid, mis tegelikult kuuluvad valitsuse pädevusse. Just seetõttu, et otsuse taha kaasata laiemat poliitilist ringi. Tihtipeale kaasatakse parlament valitsuse pädevuses otsustesse selleks, et tugevdada riigi positsiooni EL-i

institutsioonidega suheldes. Eesti seda võimalust ei kasuta. Ometi tasakaalustaks Riigikogu suurem kaasamine täitevvõimu ja ametnike pädevuse suurenemist, mis on tingitud EL-i otsustamisprotsessist ja kus partneriteks on just täidesaatev võim. Balti riikidega võrreldes tundub, et Lätis on parlamendi pädevus väiksem, Leedus jälle suurem kui Eestis. Protsess täidesaatva võimu suurenemisele Eestis paraku liigub tõusvas suunas. (Intervjuu Seederiga)

Huvitava vaatenurga on toonud välja Mihkel Oviir (25.06.2010). Pikaajalise kogemusega tippametniku ja endise justiitsministeeriumi kantslerina esitas ta alljärgnevad tähelepanekud ja jõudis järgmiste järeldusteni:

„Aastal 1993 Mart Laari valitsuse ajal ütles Vabariigi Valitsuse seadus, et minister juhib ministeeriumi kantsleri kaudu. Praegu see enam nii sõnastatud ei ole. /.../ See on väga oluline küsimus kogu riigi toimimise seisukohalt. See tööjaotus – minister teeb poliitikat, kantsler viib selle administreerides ellu – tagab vajaliku tasakaalu. /.../ See skeem on kahjuks tänaseks umbe jooksnud: 1990ndate keskel, kui raha, mida jagada, tekkis juurde, hakkasid ministrid mõtlema, et neil nagu ei ole piisavalt võimu. /.../ Ministrid tundsid, et kui nad ei saa kõike kuni uksehingede õlitamiseni ise otsustada ja kinnitada, siis nad nagu oleksid ilma võimuta. /.../ Omal ajal, kui süsteem loodi, oli kantsleri ametikoha mõtte just selles, et ta tagaks süsteemi toimimise sõltumata sellest, kes on parasjagu minister. Kantsleri ametipost pidi olema apoliitilise tipp-administraatori koht. /.../ Kõige hullem on, kui kantsler politiseeritakse – tuuakse sisse parteijunkur või täiesti ebakompetentne inimene. /.../ Aastate jooksul on ka laiem ametnikkonna politiseerimise protsess üha süvenenud. Pahatihti pannakse ühte või teise kõrgesse riigiametisse ministri erakonnakaaslane, ametnik peab karjääriredelil tõusmiseks (või isegi ametikoha säilitamiseks) kindlasse erakonda astuma jne. Kurioossematel juhtudel kuulub valdav osa ministeeriumi ja tema valitsemisala tippametnikest ühte erakonda ning ministeeriumi juhtkonna koosolekud muutuvad parteikoosolekuteks. /.../ Ja kehtib absoluutselt kindel reegel – kõige enam politiseeritud ministeeriumid on ka kõige haldussuutmatumad, nende valitsemisalades on probleemid kõige suuremad. /.../ Kümme aastat tagasi ütlesin ma ühel avaliku halduse seminaril kantslerite politiseerumisele viidates: “Kui ministrid otsuseid ei langeta, aga valitsemiseks on otsuste langetamine tarvilik, siis keegi peab seda ju tegema.” Ma olen ka praegu seda meelt. Miks on aga ametnikud hakanud kohati tegema ka poliitilisi otsuseid? Ma arvan, et siin on see probleem, et tihti ei taha ministrid poliitiliselt ebameeldivate teemade ja otsustega tegelda ja lükkavad need ametnikkonna kaela. /.../ Siin on häda põhjustajaks ka Eesti väiksusest tingitud asjaolud, meil ei ole varikabinettide süsteemi, mis hoiaks end valitsuse asjaajamistega jooksvalt kursis, meil ei ole pikaajalise kogemusega professionaalset kõiki valdkondi katvat poliitiliste nõunike kaadrit. /.../ Teiselt poolt kasutavad seda olukorda ära ka ametnikud. Näiteks kantsleritel on väga mugav

muuta ükskõik milline ülesanne poliitiliseks ja uputada vähe kogunud minister poliitilise otsuse sildi all pakutava administratiivse kribu-krabu alla. Nii välditakse vastutuse võtmist endale ja vaene minister peab avalikkuse ees vastutama ametnikkonna ükskõik millise tõpluse eest. /.../ Nii ma olenki veendunud, et neid asju, mille eest vastutab kantsler naha ja karvadega, peaks olema selgelt rohkem kui praegu. /.../ Kui vaadata valitsuse agendat, siis on seal olevatest asjadest 95 protsenti tehnilise või administratiivse iseloomuga asjad, mis normaalses riigis kunagi valitsuseni ei jõuaks. /.../ Valitsus on aga seeläbi mattunud asjade alla, millega ta ei peaks tegelema. Samas ei jäta see aega ega ruumi asjadele, millega tegelikult PEAKS tegelema. /.../ Suured ja olulised strateegilise tähtsusega küsimused käivad valitsusest tihti läbi nagu niuhti, keegi ei aruta midagi“. (Oviir 25.06.2010)

M. Oviir ei käsitle Riigikogu ja valitsuse ega Riigikogu ja ametnikkonna suhteid. Samas toob ta aga välja suhted, mis olulisel määral mõjutavad Riigikogu positsioone riigivõimu teostamisel.

Autori analüüs näitab, et valitsuse liikme katsed monopoliseerida võim tema juhitavas ametkonnas ja püüd allutada ametnikkond oma poliitilisele nägemusele on toonud kaasa ministri sõltuvuse ametnikkonnast, kuna ministril puudub selle saavutamiseks vajalik meeskond ja sellest samast ametnikkonnast kujunebki tema meeskond. Ametnikkond sõltub küll administratiivselt ministri tahtest, kuid minister satub omakorda sõltuvusse ametnikkonna huvidest ja selle etteantavatest poliitilistest valikutest. Kui Oviir märgib, et see on pärssinud ametnikkonna pädevust, sõltumatust ja kindlustunnet, siis teisalt on see toonud kaasa ametnike politiseerumise ja olukorra, kus poliitilisi otsuseid ei langetata enam ei erakonnas, Riigikogus ega isegi mitte valitsuses, vaid erakondadega läbipõimunud ametnikkonnas, mis ministri ja valitsuse kaudu jõuab erakondadesse ja Riigikogusse kui tegevusjuhend. See on osutunud oluliseks mehhanismiks, mis tingib õigusliku ja poliitilise pädevuse avaldumise vastupidiselt, rahvavõimust lähtuva õigusliku pädevuse hierarhia põimumise tippametnikkonna huvidest lähtuva poliitilise pädevuse hierarhiaga. Kui ühest küljest võib õigusliku ja poliitilise pädevuse lahknemist tõdeda kõikides, ka pikaajalise demokraatia traditsiooniga ühiskondades, siis Eestis võimendab seda nõukogude süsteemi pärandina säilinud võimude lahususe puudumine¹⁴ ning vertikaalsete võimuhete ülekaalukas valitsemine horisontaalsete võimuhete üle. See ei avaldu mitte niivõrd õigusaktides, vaid inimeste arusaamades ja juhtimiskogemustes, mis tekitab praktikas õiguslikust raamistikust erineva

¹⁴ See ei tähenda, nagu ei oleks Eestis võimude lahusust põhiseaduse mõttes. Antud kontekstis ei pea autor silmas mitte niivõrd traditsioonilist seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu lahusust, vaid otsuste tegemist, milles lahusus poliitilise ja administratiivse pädevuse vahel on hägustunud ja kohati isegi kadunud.

valitsemiskorralduse. Alates 1992. aastast, mil Eestis taastati põhiseaduslik kord, on see praktika pigem süvenenud kui taandunud, milles võib näha nõukogudeaegse juhtimismentaliteedi tagasitulekut. Juba 1999. aastal tõdeti, et „täna päeva iseloomustab võimude lahususe ähmastumine, poliitiku ja ametniku tasandi, riigimehe ja äri-mehe rolli ning riigi- ja rühmahuvide ühtesulamine“ (Nutt 2008c, 227). KMÜ valitsuse tegevusele ametkondade riigi ehitamisel anti aga järgmine iseloomustus: „Kõik hakkas käima vastupidi demokraatia reeglitele. Poliitilisi otsuseid langetasid ministeeriumide osakonnajuhatajad ja asekanstlerid ning ametite peadirektorid. Minister esindas oma ametkonda valitsuses ning valitsus surus ametkonna tahet läbi Riigikogus. Riigikogu valitsuskoalitsioon aga vajutas kriitikavabalt nuppu nagu nõukogudeaegne ülemnõukogu“ (Nutt 2008d, 230-231). Sellest võib järeldada harjumustest ja kogemustest lähtuva juhtimisstiili võimsust, mis küll kohaneb põhiseadusest lähtuva riigikorraldusega, ent märkimisväärselt ei muutu, vaid asub rakendama kirjutamata reegleid.

Eesti ametkondades on tuntav instinktiivne ihalus saavutada monopolne või vähemasti juhtiv seisund riigivõimus. Seda iseloomustavad mitmete ministeeriumide, aga samuti riigikantselei, Riigikohtu ja isegi statistikaameti aeg-ajalt tõstatunud algatused saavutada ainuvalitsev seisund mingites küsimustes ja seda teistega mitte jagada. Näiteks on rahandusministeerium saavutanud olukorra, kus kõik teised riigi ametkonnad sõltuvad rahandusministeeriumi nägemusest eelarveküsimustes, justiitsministeeriumi puhul on tuntav püüe monopoliseerida kogu õigusloome ja saavutada vetoõigus teiste ministeeriumide tegevuse suhtes. Juba aastate eest tekitati nii kaks horisontaalset tegevust, mida teostasid rahandusministeerium ja justiitsministeerium, neile lisandus koordinaatorina peaministri büroo ja mingil määral riigikantselei. I. Tallo sõnul on viimase viie aasta jooksul kahe ministeeriumi horisontaalne tegevus asendunud ühega - rahandusministeeriumiga, kelle koordineerida on läinud ka avalik teenistus. See on viinud riigiaparaadi tasakaalust välja. Kaalukausi rahandusministeeriumi kasuks otsustas personal, kes on rahandusministeeriumis püsivam ja pikemaajalisest kogemustest tulenevalt kompetentsem. Justiitsministeeriumi suure kaadrivoolavuse üheks põhjuseks on talendikate juristide siirdumine kõrgemapalgalistele ametikohtadele. Seega on kujunenud olukord, kus tähtsam on see, kes on rahandusminister kui see, kes on peaminister (Intervjuu Talloga). Iseenesest on loomulik, et rahandusküsimusi riigis koordineerib rahandusministeerium ja õigusküsimusi justiitsministeerium, kuid riigi funktsioneerimise seisukohalt ei saa pidada heaks ja tõhusaks, et ministeeriumid moodustavad hierarhilise püramiidi, mis toimib tugevalt vertikaalsete seoste läbi ja kus horisontaalne koordineerimine on nõrk.

Tendentsi superministeeriumide suunas tajub ka Rein Toomla: „See on täiesti võimalik, ehkki konkreetne ministeerium ja ka tema ametnikud võivad seda loomulikult eitada. Eesti puhul on need rahandus- ja justiitsministeerium kindlasti. Rahandusministeerium koostab eelarvet ja selle käigus proovib igal

juhul teisi enda taatele allutada – ehk siis tagasi lükata teiste ministriumide ametkondade poolt koostatud lähenemisi. Justiitsministeerium on see, kes annab hinnangu kõikidele valitsuse poolt esitatavatele eelnõudele.“ (Intervjuu Toomlagaga)

H.-V. Seeder märkis, et rahandus- ja justiitsministeeriumi pürgimused saada superministeeriumideks on ilmsed. Kõik peab toimuma nende ministriumide kontrolli all. Tihtipeale ei jää teistel ministriumidel muud võimalust oma ettepanekuid seadustesse viia kui läbi Riigikogu komisjonide, kuna muul juhul lükkaksid need kaks ministriumi ettepanekud tagasi. See annab omakorda võimaluse Riigikogul oma poliitilist pädevust kasutada ja valitsusele oma positsiooni näidata. Tuleb ette, kus justiitsministeeriumi tegevus lähtub puhtalt nende maailmavaatelisest arusaamast või seaduste tõlgendusest. Viimastel aastatel on kiiresti süvenenud õiguslik ülereguleerimine, mis on saanud riigile probleemiks. Rahandusministeeriumi ambitsioonid on seotud pigem isikute kui süsteemiga, seal on hulk ametnikke, kes sooviks allutada kogu riigi endale. (Intervjuu Seedriga)

Sarnaseid monopoolsusetaotlusi võib täheldada ka mitmetes teistes demokraatlikes riikides. Pikaajalise demokraatia kogemusega riikides on väljakujunenud tavad suutnud monopoolsusetaotlusi tasakaalustada. Sellest võib järeldada, et viga ei ole mitte niivõrd süsteemis kui demokraatia kasvuraskustes ja selgelt väljakujunemata tavades. Samas ei suuda süsteem hoida ära võimu monopoliseerimise tendentse.

Poliitika ja professionaalsuse vahekord on olnud viimastel kümnenditel uurimisobjektiks eriti Ameerika Ühendriikides. Selles avaldubki kõige selgemini poliitikute ehk rahva poolt valitud isikute ja ametnike (bürokratide) ehk valdkonna spetsialistide omavahelise võimu vahekord. Selles võimu vahekorras peitub ka poliitikute ja ametnike rivaliteet ja potentsiaalne konflikt. Olukorras, kus otsuse läbimineku võimalused on suured (valitseb suur poliitiline üksmeel), eelistatakse toetuda professionaalsusele, kus aga väiksed (arvamusi on palju ning jõud killustatud), tuleb otsida rohkem poliitilist kompromissi (Tingy 2011, 20). Teine küsimus on ametnike (bürokratide) motivatsioon poliitikutega koostööd teha. Näiteks on üks motivaator mure karjääri pärast (samas, 31). Siiski ei saa ühe riigi kogemustest teise riigi suhtes järeldusi teha. Suured erinevused poliitikute ja ametnike võimu vahekorral on Ameerika Ühendriikide ja Euroopa valitsemisüsteemis. Seepärast tuleb enne üldistamist uurida igat riiki ja tema võimusuhteid eraldi.

Majanduspoliitika seisukohast vaadatuna on bürokraatia seadusandlikke akte ja poliitilisi otsuseid täideviiv institutsioon. Bürokraatia tähendab juhtimise ratsionaliseeritud ja depersonaliseeritud süsteemi, mis kindlustab administratsiooni, instituutide, ettevõtete ja teiste eesmärgistatud gruppide tegevuse maksimaalse täpsuse ning efektiivsuse. Bürokraatia on meetod küsimuste ja probleemide täpselt lahendamiseks. Bürokraatia moodustavad kõik mittevalitavad valitsusametnikud. Bürokraatia on administratiivne poliitikat kujundav grupp suures organisatsioonis.

Bürokraatia tähendab süstemaatilist administreerimist, mida iseloomustab spetsialiseerumine funktsioonide järgi, objektiivne ametikoha täitmiseks vajaliku kvalifikatsiooni nõue, tegutsemine vastavalt kindlaks kujunenud seadustele ja võimuhierarhiale. Paraku on bürokraatia juhtimissüsteem, mille iseloomulikeks joonteks on pidev pürgimine võimu ja tööfunktsioonide endale allutamise poole, vähene initsiatiiv ning paindlikkus, hoolimatus inimeste vajaduste ja avaliku arvamuse suhtes, tendents jätta otsuste tegemine kõrgematele ametnikele või takistada tegutsemist kantseilike meetoditega.

Moodsal bürokraatial on võrreldes varasemate administreerimise vormidega rida eeliseid:

- impersonaalne võimustruktuur;
- üheselt kindlaksmääratud allüksuste hierarhia;
- kindlad reeglid erinevate toimingute sooritamiseks, samas nende reeglite järgi vaba valik;
- lepingutel põhinev tasustamine;
- distsipliin, ametikohustuste täitmise kontroll.

Bürokraatia alla kuuluvad:

- valitsusasutused;
- teised riigiorganid-institutsioonid;
- kohalikud omavalitsusorganid.

Bürokraatia ei ole turumajanduslik otsustamissüsteem. Ametnikud on aga – nagu kõik teisedki ühiskonnaliikmed – ratsionaalsest omakasust lähtuvad inividid. Nende kasufunktsiooni kujundab terve eesmärkide kimp:

- võim;
- tulu;
- prestiiž;
- turvalisus;
- mugavus;
- lojaalsus (idee, institutsiooni, riigi või mingi isiku suhtes);
- uhkus heast tööst;
- soov teenida avalikke huve (nagu ametnik neid mõistab).

Mõned majanduspoliitika õpikud klassifitseerivad ametnikke järgmiselt:

- Omakasutaotlejad
 - tõusjad (ründav strateegia);
 - hoidjad (kaitsev strateegia).
- Segamotiividega
 - innukad (lojaalsed mingile ideele);
 - advokaadid (lojaalsed ametile);
 - riigimehed (lojaalsed riigile).

Vastavalt eesmärgi prioriteetsusele kujunevad erinevad ametnikutüübid.

Probleemiks on kindlasti see, et ametnikud ei kvalifitseeri ennast tihti rahva teenritena. Nende ametikohad, mille nad on saanud otse või kaudselt rahva usaldusele tuginedes, on teinud neist riigi toimimisest kõige paremini informeeritud inimesed. Seda eelist võivad valitsusametnikud ära kasutada just oma isiklikes huvides. Olles ressurside jagamise juures, tekib kergesti illusioon, nagu kuulusidki ressursid bürokraatiale. Valitsusametnikud püüavad tavaliselt suurendada eelarvet, töötajate arvu, hierarhiatasandite hulka. Valitsusametnikud püüavad haarata enesele üha enam ja enam tegevusvaldkondi. Kogu maailmas on täiesti selge tendents valitsemiskulude suurenemise suunas.

Üldjuhul kipub alati ja igal pool konkreetne võim just ametnike kätte koonduma. Nemad peavad ennast kompetentseteks. Konkreetset infot valdavadki ametnikud kindlasti tunduvalt paremini kui poliitikud. Kuna aga ametnikkond ei ole huvitatud lõpptulemusest, vaid protsessist endast, ei leia nende kompetentsus ilma poliitilise juhtimiseta sihipärast rakendust. Ainult pidev ja kaua kestev protsess tagab ametnikele püsiva ning kindla töö. Oodatud tulemuse saavutamine seab selle püsiva ja kindla töö aga hoopis ohtu.

Bürokraatia ja poliitikute omavahelisi suhteid iseloomustatakse mõistega „bilateraalne monopol“ ehk „kahepoolne monopol“:

- ühelt poolt on bürood monopoolses seisundis teenuste pakkumisel, kuna enamasti ei peeta dubleerimist mõttekaks;
- teiselt poolt on poliitikud monopolisti seisundis.

Bürokraadid tegutsevad poliitikute agentidena. Tegemist on tüüpilise informatsiooni assümeetria situatsiooniga, kus teenust osutavatel agentidel on rohkem infot kui ostjatel (poliitikutel).

Majanduspraktika on näidanud, et demokraatia ei garanteeri poliitikute tarkust. Valimised ei taga kandidaatide tõelist selekteerumist. Seda võib, vähemalt osaliselt, kompenseerida kvalifitseeritud bürokraatia.

Valitsusasutuste ja teiste riiklike institutsioonide vahel puudub nende tegevuses konkurents ning nad eksisteerivad ja tegutsevad seetõttu sisuliselt monopoolsetes oludes. See suurendab bürokraatia võimu veelgi.

Poliitilise võimu teostajad püüavad valitsusasutuste monopoli vastu kas teadlikult või alateadlikult võidelda. Näite võib tuua kasvõi salateenistustest, mida on enamikus riikides tavaliselt mitu. Sellisel juhul nad konkureerivad omavahel, tasakaalustavad ja kontrollivad teineteist ja väldivad seeläbi monopoolse infovaldaja teket, kes ei allu kellegi kontrollile. Ideaaljuhul peaksid toimima nn horisontaalsed vastutusmehhanismid. Need toimivad siis, kui valitsuse erinevad osad (milledel igaljuhul on oma spetsiifiline vastutusala ja funktsioonid) jälgivad üksteise tegevust.

Bürokraatia ühendab vabaturu ja poliitilise võimu. Kogu avaliku sektori tegevus ja erasektori tegevuse riiklik reguleerimine toimub mitmesuguste administratiivsete eeskirjade, keeldude, lubade, maksude, trahvide, subsiidiumide, dotatsioonide ja muude täidesaatva võimu bürokraatlike instrumentide kaudu.

Seega on poliitilike ja bürokraatide konkurents ning võitlus võimu pärast demokraatlikus riigis paratamatu ja edasiviiv. Kui bürokraatia saavutab liiga tugeva ülekaalu (monopoolsuse), kätkeb see tõsiseid ohte demokraatiale. Kui poliitikud ignoreerivad bürokraatiat, toob see kaasa ebakompetentse riigivalitsemise. Riigis, kus poliitikud ja bürokraatid on kokku sulanud, ei ole võimalik kontrollimatut võimumonopoli vältida ja demokraatlik valitsemisviis ei saa sellistes tingimustes edasi kesta.

Monopoolsusetootlus ei iseloomusta ainult täidesaatvat võimu. Mitmed kohtu rolli tähtsustavad juristid näeksid meelsasti Eestit riigina, kus kehtiks pretседendiõigus ja kus kohus saaks võtta üle osa rahvaesinduse volitusi. Üks selline kohtuvõimu seadusandliku võimu arvel laiendavaid ideid on anda kohtule õigus tunnistada põhiseadusevastaseks ka Riigikogu tegevusetus, st mõne seaduse vastu võtmata jätmine ja selle lünga täitmine kohtuotsusega. Sellise praktika juurutamine muudaks Riigikogu mingil hetkel ülearuseks ja tähendaks kaasaegses arusaamas demokraatiast loobumist (vt Nutt 2008e).

I. Tallo sõnul on Eestis võim mitteformaalsetes struktuurides. Valitsuskabinet ja erakondade juhatused tegelikult sisuliselt midagi ei otsusta, vaid ainult formaliseerivad otsuseid. Kõrgeim otsustamise koht on koalitsiooninõukogu, mida aga juriidiliselt ei ole olemas. Koalitsiooninõukogus otsustatakse põhimõtteliselt, milliste algatustega valitsus välja tuleb, mil moel lahendab esile kerkinud probleemid ja kuidas Riigikogu valitsuskoalitsioon peab hääletama. Ka erakondade otsuseid ei tehta juhatuses, vaid tagatubades. Miks see nii on, et otsustamiseks ette nähtud struktuurid sisulisi otsuseid ei tee? Võimalik, et see on kinni meie „orjakogemuses”. Ajaloolises lõikes on formaalsed struktuurid olnud võõrad ja me ei pea neid jätkuvalt omaks. Oleme harjunud, et püsijäämiseks peame otsustama nurga taga (Intervjuu Talloga). Ent põhjus võib olla ka selles, et formaalne võim ja reaalne võim asuvad erinevates kohtades ning formaalne võim etendab seetõttu kulissi rolli. Riigis ei ole suudetud võimu selle teostamiseks loodud institutsioonide kätte realselt anda. Võimu koondumine mitteformaalsetesse struktuuridesse ei ole kindlasti mingi Eesti eripära. Pigem esineb seda paljudes ühiskondades tuntavalt enam kui Eestis. Seega on ilmselt tegemist kaasaegse ühiskonna juurde kuuluva paratamatusega, ühega nähtustest, mille kaudu demokraatlikus ühiskonnas teostatakse kitsa eliidi võimu, väliselt avatult, aga tegelikult varjatult. Eesti puhul on sellist olukorda kahtlemata tähtis teadvustada, aga seda ei ole võimalik kaotada.

Toomas Varrak näeb kirjeldatud arengus kaugenemist demokraatiast või äärmisel juhul elitaarse demokraatia kehtestamise püüdeid. „Elitaarsel demokraatial on Eestis samuti omad eestvõitlejad. Nende jaoks on poliitika praktiline tegevus, milles maksavad vaid pragmaatilised kaalutlused. Teoreetilistel mõttekäikudel, sh õiguslikel, pole niisuguses analüüsis kohta” (Varrak 2008, 62). Demokraatia struktuurid ei tohi olla lihtsalt fassaad tegelikule valitsemisele ebademokraatlike struktuuride kaudu. Valitsuse otsused, mis

teevad ta efektiivseks, peavad vähemalt suures osas lähtuma demokraatlikest protseduuridest (Eckstein 1990, 9).

Praktika, kus minister ei vaevu ilmuma Riigikogu komisjoni koosolekule, kuigi see on tema üks esmaseid töökohustusi ja saadab enda asemel ametniku, on osutunud mõni aeg tagasi tavaliseks EL-i asjade komisjonis (edaspidi ELAK). Omaaegne põllumajandusminister Ester Tuiksoo (ERL) vältis igal võimalikul juhul osalemist komisjoni koosolekul ja mõnigi kord jättis komisjon seetõttu protestiks valitsuse algatuse kooskõlastamata. Küsimus ei olnud ametnikul piisavate teadmiste puudumises, vastamaks komisjoni liikmete küsimustele, vaid põhimõttes, et minister, kes kannab poliitilist vastutust, peab olema valitsuse algatuse esitaja. Ministrite toimimisviis ilmneb niisiis arusaam, et suhtlemine Riigikogu komisjoniga on tarbetu tegevus ning muude ülesannete täitmine on tähtsam.

Tüüpiline näide Riigikogu poolse initsiatiivi ignoreerimisest valitsusametkonna poolt ilmneb alljärgnevas: justiitsministri allkirjaga esitas Vabariigi Valitsus seisukoha Riigikogu ERL fraktsiooni, SDE fraktsiooni ja RO fraktsiooni esitatud „Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõule” (549 SE), milles teatas, et ei toeta nimetatud eelnõud, kuna justiitsministeeriumi 2009. aasta tööplaanis on erakonnaseaduse muutmise eelnõu, mille raames lahendatakse ühtlaselt ka käesoleva eelnõuga reguleeritav (Justiitsminister Rein Langi kiri Riigikogu põhiseaduskomisjonile 23.07.2009, nr 1.1-15/8167). Põhjendus fikseerib suhtumist, mille kohaselt segab Riigikogu initsiatiiv valitsuse ja ametnike tegevust, mistõttu seda tuleb kõikvõimalikul moel alla suruda. Õigusaktide ettevalmistamine peaks aga olema valitsusasutuste monopol.

Riigikogu poliitilise pädevuse vähenemisega käsikäes on madaldunud ka Riigikogu liikme staatus, jällegi mitte niivõrd õiguslikus, kuivõrd poliitilises mõttes. Seda iseloomustab ilmekalt järgmine asjaolu: ajavahemikus 1992–2006 ei loobunud ükski Riigikogu liige oma mandaadist sel kaalutlusel, et asuda tööle maavanemana – järelikult peeti Riigikogu liikme staatust avalikkuses kõrgemaks kui maavanema oma. Alates 2006. aastast on aga neli Riigikogu liiget mandaadist loobunud ja asunud maavanemana tööle: 2006 Värner Lootsmann (K) Harju maavanemana, 2009 Tiina Oraste (IRL) Järva maavanemana, 2009 Ülle Rajasalu (R) Harju maavanemana ja 2010 Margus Lepik (R) Valga maavanemana. Samas on madaldunud alates 1992. aastast märkimisväärselt maavanema staatus: kui algselt oli ta valitsuse esindaja maakonnas ja osales valitsuse istungil, siis praegu on ta siseministeeriumi ametnik, kelle nimetab ametisse Vabariigi Valitsus. See areng ilmestab ühemõtteliselt Riigikogu liikme staatuse langemist. H.-V. Seederi sõnul, kes oli pikka aega Viljandi maavanem, politiseeriti maavanemad 2003. aasta valimiste eel. Endised maavanemad kandideerisid Riigikogusse. Erakonnad avastasid, et maavanemad on suur poliitiline kapital ning nad võeti poliitilise kontrolli alla. Enne seda kuulus erakonda ainult üks maavanem, Seeder ise. Tänapäeval on maavanemast tehtud poliitiline ametikoht ja ta täidab poliitilisi ülesandeid. Kaotatud on ka

omavalitsuste kooskõlastus maavanema ametisse nimetamisel. Need, kes on Riigikogust läinud maavanemaks, ei ole poliitilised tipud. Maavanemana on nad kindlustanud endale isikliku tuleviku viieks aastaks ja on järgmisi valimisi silmas pidades kenasti pildis. (Intervjuu Seederiga)

Parlamendi üks keskseid ülesandeid kõikides demokraatlikes riikides on kontrolli teostamine täidesaatva võimu üle. Atribuudiks on enamasti kontrolli-, uurimis- ja erikomisjonid, kes võivad töötada pidevalt, kuid võivad olla moodustatud *ad hoc* komisjonina konkreetsete juhtumite väljaselgitamiseks ja hinnangu andmiseks. Esmajoones *ad hoc* komisjonide tõhususes on paljudes maades kaheldud ja Euroopas ei ole nendel kunagi olnud sellist mõju nagu näiteks USA Senati komisjonidel. Mitmetel juhtudel kujunevad sellised komisjonid opositsiooni käes valitsuse kritiseerimise vahendiks ja endale tähelepanu tõmbamiseks. Eestis ei ole see teistmoodi ja Riigikogu ajaloos on arvukalt juhtumeid, kus uurimiskomisjoni abil püüab opositsioon tekitada skandaali ja näidata kas valitsuse saamatust või isegi kuritahtlikkust. (Näiteks nn rublaskandaali või parvlaev „Estonia” hukkamise asjaolude uurimiseks moodustatud komisjonid.) Avalikkuse tähelepanu on jäänud oodatust tagasihoidlikumaks, komisjonid ei ole saanud kätte kõiki vajalikke materjale ja nende koostatud raportid on jäänud üldsõnaliseks. Muidugi ei ole Riigikogu komisjonidel jälitustegevuse ega kohtu õigusi, mis kindlasti piirab nende võimalusi sisulist uurimist läbi viia. Ja võib-olla ei peakski olema, sest muidu tekiks oht, et parlamendierakonnad hakkaksid kasutama jälitustegevuse andmeid oma poliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Samas ei saa kindlasti väita, et nimetatud parlamendikomisjonidel ei oleks tähtsust. Siit joonistub välja jälle õigusliku ja poliitilise pädevuse veelahe. Õiguslikult on parlamendikomisjonidel võrdlemisi suured võimalused valitsust ja ametkondi kontrollida ning nende tegevust mõjutada. Praktikas sõltub see, kuidas komisjonid oma tööd teevad, mitmetest asjaoludest. Kui komisjon ongi moodustatud üksnes eesmärgiga tekitada skandaal ning seeläbi kahjustada valitsuse reitingut, siis puudub ka komisjonil sisuline huvi selgitada välja tegelikud asjaolud. Samas ei saa parlamendikomisjonid jätta tähelepanuta ühiskonnas tekkinud tõsisemaid probleeme ega loobuda hinnangute andmisest isegi juhul, kui asjaolud on selged ja parlamendikomisjonil ei ole täiendavalt midagi uurida. See hakkaks kahjustama juba parlamendierakondade endi reitingut.

Analüüsides lähemalt välissuhtlemise juhtumit, mis oli põhjustatud Eestile EL-iga ühinemisel määratud nn suhkrutrahvist, nähtub järgmine. Teatavasti langetas Euroopa Komisjon 1. juunil 2005 otsuse, mille järgi Eestil oli EL-iga ühinemise hetkel 1. mail 2004 üleliigset suhkrubaru 91 464 tonni. Põllumajandusministeerium hindas, et selle tagajärjel peab Eesti maksma EL-i eelarvesse ligikaudu 715 miljonit krooni (Riigikogu erikomisjon riigieelarve kontrollimiseks istungi protokoll nr 41 07.11.2005). Asjaolu uurimiseks Riigikogu *ad hoc* komisjoni ei moodustanud, kuid sellega tegeles Riigikogu

riigieelarve kontrolli komisjon, mis on alaline erikomisjon. Komisjon pidas kokku kolm istungit ja kuulas ära EL-iga ühinemise aegse peaministri J. Partsi, tolaeegse põllumajandusministri E. Tuiksoo, Riigikontrolli peakontrolörid O. Lüüsi ja I. Metssalu, direktor T. Saare, avalike suhete osakonna juhataja T. Matssoni ning Põllumajandusministeeriumi põllumajandus- ja kaubanduspoliitika asekancleri A. Oopkaupi. Komisjon võttis vastu otsuse, milles märgiti, et:

- 1) riigiasutused ei suutnud aastate jooksul üleliigsete toiduainete laovarudega seonduvat probleemi piisavalt teadvustada ja vastutusi määratleda;
- 2) valitsus ei võtnud 2003. aasta lõpus ja 2004. aasta alguses õigeaegselt kasutusele piisavaid meetmeid takistamaks üleliigsete laovarude teket. Selle põhjuseks olid valitsuskabinetis valitsunud poliitilised erimeelsused ja peaminister J. Partsi võimetus rakendada valitsuskabinet tööle ühtse meeskonnana. (Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjoni istungi protokoll nr 45 12.12.2005)

Protokollidest nähtub selgelt, et komisjon suhtus probleemi formaalselt. Komisjon ei jätnud teemat käsitlemata, kuid ei püüdnud ka välja selgitada, mis asjaoludel suhkrugarude ülejääk tekkis ja kes oleks pidanud selle eest vastutama. Välja selgitamata jäigi, kas üleliigse suhkrugaru tekkimise põhjuseks olid kellegi majandushuvid, ametnike ja valitsuse liikmete ebapädevus läbirääkimistel, kogenematus Euroopa Komisjoniga asju ajada või lihtsalt ükskõiksus ja hoolimatus. Ilmeks põhjuseks, miks uurimiskomisjoni ei moodustatud ja probleemi uurimisega süvitsi ei mindud, ei olnud mitte võimaluste puudumine, vaid soovimatus tekitada probleeme mitmetele valitsuse liikmetele, kes olid olnud valitsuses ka EL-iga ühinemise ajal ja kandsid selgelt poliitilist vastutust suhkrugaru üleliigse koguse tekkimise eest. Ainsana tehti vastutavaks J. Parts, kes ei olnud enam ei peaminister ega ka valitsuse liige, vaid opositsioonis oleva erakonna parlamendisaadik. Antud juhtum on üks paljudest, milles ilmneb selgelt, kuidas Riigikogu ei kasuta tema käsutuses olevaid võimalusi ja loobub aktiivselt osalemast nii riigivalitsemises kui ka kontrolli teostamises valitsuse ja ametnike tegevuse üle. Ametnikele aga anti järjekordne signaal, et nad võivad teha või tegemata jätta mida iganes, kartmata kanda vastutust.

Kirjeldatud olukord on osutunud võimalikuks, kuna Eesti riigi institutsioonid ei ole suutnud oma õiguslikku pädevust poliitiliselt täita. Riigikogu ei suutnud teostada tõhusat kontrolli valitsusametkondade tegevuse üle. Ametkonnad aga ei esitanud Riigikogule kõiki materjale ja selgitusi, mis oleksid olnud vajalikud. See on toonud kaasa osa ametnikkonna poliitilise pädevuse valitsemise poliitiliste institutsioonide, Riigikogu ja valitsuse üle. See protsess on pidevalt süvenenud ja iga Riigikogu koosseis on üha vähem toiminud iseseisvalt ja üha rohkem seadustanud valitsuse tahet. Riigikogu õiguskomisjoni esimees Daimar Liiv (R) kirjutas juba 1998. aastal, et „tänapäev Eestis ei ole Riigikogu liikmed oma kontrollifunktsioonidele erilist rõhku pannud ja ei ole seda sageli endale ka

teadvustanud. /.../ Samas on selline süstemaatiline kontrolli nõrkus loomulikult mõjutanud Riigikogu kui terviku positsiooni Eesti riigis ja nihutanud võimu Vabariigi Valitsuse positsioonide tugevnemise tõttu rahvast ühe astme võrra kaugemale“ (1998, 169). Kuna ka valitsuse enda poliitiline pädevus on suures sõltuvuses nn apoliitilisest ametnikkonnast, siis on Riigikogu kujunenud tegelikkuses ametnikkonna, täpsemalt ministeeriumides otseseid tegevate kõrgemate ametnike huvide seadustajaks.¹⁵ Mõneti kummaline, et ainus seni tehtud Eesti demokraatia audit isegi ei märgi selliselt kujunenud õigusliku ja poliitilise pädevuse lõhenemist probleemina. Küll rõhutatakse auditis, et Eestis on otsustusmehhanismid äärmuseni politiseeritud, üritatakse parteistada kõik olulisemad otsustustasandid, mis viib paratamatult täieliku erakondliku kontrollini riigis toimuva üle. Samal ajal on erakondade sisemine demokraatia vähearenenud, otsuseid tehakse erakonna ladvikus või aparaadis, kes koosneb sh ka palgalistest ametnikest. Suur erakonna liikmete arv, milles parteid omavahel võistlevad, ei iseloomusta tegelikult poliitilise diskussiooni ulatust erakonna sees (Demokraatia ja rahvuslikud huvid 2006, 19). Selles aspektis võib auditis tehtud järeldustega nõustuda ning ühiskonna ülepolitiseeritus mitte ei ilmne paradoksis poliitiliste institutsioonide võimu taandumisega, vaid ilmestab just poliitiliste otsuste tegemist administratiivsel, ametkondlikul tasemel. See kajastub ka ametnikkonna ülemäärases parteistumises (sh varjatud parteistumises), milles on nii erakondade poolsed mõjutegurid, aga ka kõrgemate ametnike endi huvid suunata protsesse erakondade kaudu ja olla otsustamise juures, kui erakond võtab vastu poliitika põhimõtteid ja valitsuse tegevust suunavaid otsuseid. Selle protsessi tulemusena kujuneb olukord, kus erakondade juhtkond ning kõrgem ametnikkond moodustab korporatiivse kogu, kes on väljastpoolt tulevate mõjude suhtes võrdlemisi immuunne ja on omandanud ulatusliku poliitilise pädevuse sõltumata sellest, millised on olnud valimistulemused või millised erakonnad moodustavad valitsuse.

2007. aastal tehtud uuringust ametnike erakondlikust kuuluvusest ilmnes, et tegelikult ei ole kõrgemate ametnike erakonnastumine olnud üldse eriti suur ja seega ei saa tendentsi näha suure probleemina (Napritson 2007). Samas ei saa jätta arvestamata varjatud parteistumist, mis ilmselt on isegi suurem probleem kui ametnike formaalne parteistumine. Üks valdkond, mille kaudu rahva ja võimuhoobasid poliitilise eliidi huvides liigutatakse, on eelarvest rahastatud katusorganisatsioonid.¹⁶ Nende rahastamine seatakse sõltuvusse parteistumisest ja nende kaudu tegevdatakse kontrolli kogu valdkonna üle (Intervjuu Seederiga). Intervjuust Seedriga ilmneb, et katusorganisatsioonide rahastamist võib seostada

¹⁵ Autor on lähtunud demokraatliku riigikorralduse etalonist, mis rajaneb arusaamal, et parlamendi tööd kontrollivad valijad; valitsuse tööd kontrollib parlament; ametkondade (valitsusasutuste) tegevust kontrollib valitsus ja teostab teenistuslikku järelevalvet; valitsus nimetatakse ametisse ja võidakse kutsuda tagasi parlamendi poolt.

¹⁶ Katusorganisatsioon on mingi valdkonna kodanikuühendusi hõlmav ühendus, mis on moodustatud tegevuse koordineerimiseks ja partnerina suhtlemiseks valitsuse jt organisatsioonidega.

katusorganisatsioonide kui survegruppide enda kasuks toetuse kujundamisega. Nimetatud organisatsioonid oma autoriteetsusega kujundavad avalikku arvamust. Autoriteet (ladina keeles *auctoritas* – võim, mõjus) laiemas tähenduses – üldtunnustatud indiviidi või organisatsiooni mõjus erinevates ühiskonna elusfäärides, mis põhineb teadmistel, moraalsel väärikusel, kogemustel; kitsamas tähenduses – üks võimu teostamise vormidest (Kravtšenko, Tjurina 2005, 530).

Katusorganisatsioonid kuuluvad kodanikuühiskonda ja kaasaegses demokraatias on kolmas sektor kaasatud riigivalitsemisse sageli just katusorganisatsioonide kaudu. See, et riik toetab oma eelarvest kolmandat sektorit, kuid ei alluta seda endale, võimaldab kodanikuühiskonnal eksisteerida ja edendada osalusdemokraatiat, mõjutades seejuures riigi poliitikat.. Samas ei ole riigi poolt rahastatud kolmanda sektori organisatsioonid mitte alati iseseisvad, vaid kujutavad üksnes bürokraatia huvide kulissi. Katusorganisatsioonid ei ole selliste mõjutuste eest samuti kaitstud. Katusorganisatsioonidest tekib avalikkusel illusioon kui sõltumatust arvamusest ning sellega ühinetakse. Seega on kujunenud mehhanism, kus valitsus ja ametnikkond saavad kujundada läbi katusorganisatsioonide avalikku arvamust.

I. Tallo arvates saaks Riigikogu rolli tugevdada Riigikogu toimimispõhimõtteid muutes. Riigikogu esimees tuleks valida terve koosseisu pikkuseks ametiajaks, mitte aga üheks aastaks. Vajadusel võiks viia sisse Riigikogu esimehe umbusaldamise võimaluse. See tugevdaks tema positsiooni esindada Riigikogu ja suhelda valitsusega. Praegu on Riigikogu esimees liigselt sõltuv valitsuserakondade päevapoliitilistest huvidest, kuna peab arvestama, et erakondade tagatoad võivad teda järgmisel aastal mitte toetada. Samuti peaks Riigikogu paremini välja arendama järelevalve täidesaatva võimu üle, mis on hetkel formaalne. On tekkinud nõiaring, kus ametnik on politiseeritud, kuid aruandekohustust tal Riigikogu komisjoni ees sisuliselt ei ole. Nõrk on ka poliitiliste nõunike meeskond (Intervjuu Talloga). J. Kivirähki sõnul oleks Eestis vaja luua ja tugevdada nii erakondade kui ka sõltumatuid mõttekodasid (fondid, instituudid), kes töötaksid välja vastavalt erakonna või valdkonna ideoloogia (Intervjuu Kivirähkiga).

H.-V. Seederi hinnangul on parlament kui erakondade esinduskogu¹⁷ nii tugev, kui tugevad on seal esindatud erakonnad. Eestis on erakonnad paraku nõrgad. Neil pole oma poliitika kujundamise meeskondi, millega loodaks tasakaal täitevvõimule, kellel see on olemas. Erakondadel ja Riigikogul ei ole ressursi, et seda ka luua. Tuleb tõdeda, et Eestis ei ole sellele lahendust ning täidesaatva võimu domineerimine jääbki kestma. Riigikogu rolli vähenemisele on aidanud kaasa ka Riigikogu kantselei mugavus. Kantselei huvi on pidevalt vähendada Riigikogu täiskogu istungitel arutatavate küsimuste osatähtsust ja suunata need komisjonidesse, samas kui Riigikogu täiskogu töömaht on pidevalt

¹⁷ Proportsionaalselt valitud parlament seda kahtlemata on.

vähenenud (Intervjuu Seederiga). Heaks näiteks Riigikogu kantselei ükskõiksusest Riigikogu osaluse suhtes riigi esindamises on järgmine vahejuhtum: Riigikogus on loodud terve hulk parlamendirühmi, arendamaks koostööd vastavate riikide parlamentidega. Parlamendirühmad kohtuvad Eestit külastavate teiste parlamendidelegatsioonidega ja nende liikmed peaksid osalema ka Eesti riigi kõrgema juhtkonna välisvisiitidel. See annaks võimaluse kõige paremini ära kasutada Riigikogus olevat kompetentsi ja initsiatiivi parlamendiplomaatia arendamisel ning rahvusvahelises praktikas parlamendirühmad selleks loodud ongi. 27.–29.06.2010 toimus president Toomas Hendrik Ilvese riigivisiit Iisraeli. Visiidil osales ka kaks Riigikogu liiget – Silver Meikar (R) ja Toomas Varek (K). Riigikogus on olemas ka Eesti-Iisraeli parlamendirühm (esimees Igor Gräzin (R)), kes on pidevalt suhelnud Eestit külastavate Iisraeli delegatsioonidega. Paraku Riigikogu kantselei isegi mitte ei informeerinud Eesti-Iisraeli parlamendirühma, et kaks Riigikogu liiget on lülitatud presidendi delegatsiooni. Kumbki delegatsioonis osalenud Riigikogu liikmetest sellesse parlamendirühma ei kuulunud, samas ühtki Eesti-Iisraeli parlamendirühma liiget visiidile kaasa ei võetud. Seetõttu ei olnud ka võimalust korraldada Riigikogu ja Knesseti parlamendirühmade kohtumist, mis sellise presidendivisiidi puhul oleks pidanud olema elementaarne. Võimalus parlamentide-vahelisi sidemeid arendada jäi Riigikogu kantselei arusaamatu otsuse tõttu lihtsalt kasutamata. Antud näide kajastab järjekordselt, kuidas ametnikud otsustavad, kuidas ja kellega poliitikud peavad suhtlema. Paraku tegid sellise otsuse just Riigikogu ametnikud, mitte presidendi kantselei ega välisministeeriumi ametnikud.

Välissuhtlemises on korporatiivsus veelgi suurem kui ametkondades keskmiselt ning Riigikogu roll veelgi tagasihoidlikum kui teistes valdkondades. Mitmed põhjused on siin objektiivsed. Välisministeerium töötab võrdlemisi palju riigisaladust sisaldavate dokumentidega, mis teeb Riigikogu poolse kontrolli välispoliitika üle keeruliseks. Selline staatus tekitab ühtlasi kiusatust salastatust ja konfidentsiaalsusenõuet laiendada valdkondadele, kus selle järgi vajadust ei ole, kuid mille rakendamine teeb ametkonna töö mugavamaks ja vähendab parlamentaarse järelevalve võimalusi veelgi. Välisministeeriumi eristaatuse juured peituvad iseseisvuse taastamise algaastates, kus oli keeruline leida asjatundlikke töötajaid. Selleks, et personali siduda ja samas vältida poliitilistel kaalutlustel suursaadikute ametisemääramisi, kehtestati kinnine karjäärisüsteem. Niisuguses süsteemis tegutsev kõrge ametnik peab ennast tähtsamaks, kui teiste ministeeriumide ametnikud. Kinnine välisteenistus andis Eestile kindlasti eelise näiteks Läti ees EL-iga ühinemisläbirääkimistega seonduvalt, kuna Eesti diplomaadid olid professionaalid, Läti suursaadikud aga tihtipeale mõjukad poliitikud või ärimehed, kelle jaoks suursaadiku amet oli üksnes sinekuur. Eesti eeskujul võttis hiljem ka Läti üle kinnise karjääridiplomaatia. Täna seisus on kinnine karjäärisüsteem aga muutunud takistuseks ja seda tuleks lõdvendada (Intervjuu Talloga). Sama meelt ei ole

tingimata välisministeerium. Välisministeeriumi monopoolne seisund välissuhtlemises on seoses Eesti ühinemisega EL-i ja NATO-ga nõrgenenud, kuna valdkondlik välissuhtlemine läks üle teistele ametkondadele. Tagasilööki püüab välisministeerium kompenseerida, seades välisteenistuse töötajad tseremoniaalselt ettepoole teistest ametnikest, rõhutades sellega nende kõrgemat staatust. 19. augustil 2010 avaldas uudisteportaal Delfi väljavõtte välisministeeriumi kantsleri Marten Koka kirjast riigisekretär Heiki Lootile, milles ta tegi ettepaneku jagada protokolliliste tseremooniade läbiviimisel aujärjestus seitsmese astmesse. Riigikogu liikmed asetsid selle järgi kolmandasse astmesse, jäädes tahapoole Eestisse akrediteeritud suursaadikutest (esimese astme aujärjestus), Eesti enda suursaadikutest, tiitliga endistest suursaadikutest ja endistest peaministritest ja välisministritest (teised endised ministrid ei kuulu loetellu), sõltumata mis ametit viimased kolm peavad, samuti Eestisse akrediteeritud asjuritest, kes on tavaliselt keskastme diplomaadid (teise astme aujärjestus). Riigikogu liikmetega samasse, kolmanda astme aujärjestusse on asetatud ka ministeeriumide kantslerid ja maavanemad. Euroopa Parlamendi saadikud ei kuulu üldse protokolliliste isikute hulka. Eesti suursaadikud teistes riikides edestavad seega ka ministeeriumide kantslereid, kes ametialases hierarhias on suursaadikutest tunduvalt kõrgemal. (<http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/valisministeerium-tahab-kehtestada-ametiisikute-uhitse-aujarjestuse.d?id=32680791>, 19.08.2010). Selline pisut Tsaari-Venemaa aegset teenistusastmete tabelit meenutav aujärjestus seab diplomaadid kunstlikult kõrgemale, kui nad peaksid parlamentaarses riigis olema.

Paraku oli just välispoliitika esimene valdkond, mida Riigikogu regulaarselt täiskogus arutama hakkas. 25. oktoobril 1993 vastu võetud Välissuhtlemise seadus (RT I 1993, 72/73, 1020) kohustas Riigikogu arutama vähemalt kaks korda aastas täiskogu istungil riigi välispoliitikat ja selle teostamist (§ 5 p 7). Välispoliitika arutelude käigus esinesid ettekandega nii välisminister kui ka Riigikogu väliskomisjoni esimees (Riigikogu 2004, 233). Välispoliitika arutelud seadustati Riigikogu poolse initsiatiivina ja välisministeerium selle üle erilist rõõmu ei tundnud. Riigikogu eeldas, et sellest kujuneb formaat, mille läbi Riigikogu kaasatakse jooksvalt välispoliitiliste otsuste tegemisse. Tegelikuses see niimoodi ei läinud. Arutelust sai küll välisministri aruanne Riigikogule, kuid Riigikogu võimalused välispoliitikat suunata selle läbi ei suurenenud. Kindlasti sai sellest positiivne praktika, aga pädevusi ei mõjutanud see kuigivõrd.

Aino Lepik von Wiréni arvates on välissuhtlemise-alane praktika siiski hästi välja kujunenud ja tarvidust selle muutmiseks ei ole. Välissuhtlemises tuleb eristada kahte poolt:

- 1) õiguslikku, kuhu kuuluvad ka välislepingud;
- 2) välispoliitilisi seisukohti, mille läbi kujundatakse üldine välispoliitiline kurss ja käitumisjoon.

Aino Lepik von Wirén tõdeb, et Riigikogul on läbi väliskomisjoni põhimõtteliselt kõik võimalused välispoliitika kujundamises kaasa rääkida. Samas on materjali sedavõrd palju, et väliskomisjonil ei ole võimalik seda kõike läbi töötada. Välisministeeriumi töötajad annavad regulaarselt väliskomisjonis aru ja tutvustavad välispoliitilisi initsiatiive. Siin ei ole muud võimalust, kui usaldada välisministri ja ministeeriumi juhtkonna valikut, mis on oluline, mis mitte. Lepingutele eelneva kooskõlastuse saamine väliskomisjonis ei oleks otstarbekas. Enamus lepinguid on väga spetsiifilised ja valitsus arutab niikuinii kõik lepingud enne sõlmimist läbi. Välispoliitika kujundamine ei kuulu kellegi ainupädevusse, vaid on kollektiivne töö, milles initsiatiiv tuleb mitmelt poolt. Lepingute sõlmimiseks tuleb algatus sageli ka välisriikidelt. Kui veel tõstatada küsimus, kas kõik välislepingud peaksid kuuluma ratifitseerimisele Riigikogus või peaks ratifitseerimise nõue lähtuma lepingu sisust ja olulisusest, siis Wiréni arvamuse kohaselt ei peaks kõiki lepinguid Riigikogu ratifitseerima (Intervjuu Lepik von Wiréniga). I. Tallo arvates tuleks siiski kasuks, kui välislepinguid enne sõlmimist Riigikogu väliskomisjonis tutvustatakse (Intervjuu Talloga). R. Toomla meelest peaksid välissuhtlemises väliskomisjon ja ELAK olema vahikoerad, kes teostavad järelevalvet välisministeeriumi ja valitsuse välissuhtlemise üle. Mõnes mõttes täitma presidendi rolli. Üks võimalusi suurendada parlamendi välissuhtlemise alast rolli oleks selle läbi, et väliskomisjon teostaks eelkontrolli vähemasti olulisemate välislepingute suhtes, annaks n-ö loa leping sõlmida. Mitmes riigis, näiteks USA-s selline süsteem kehtib. Välisministeeriumile selline eelkontroll kahtlemata ei meeldiks, kuna see piiraks nende vabadust. Samas on formaalne Riigikogu poolne kontroll välissuhtlemise üle täiesti olemas (Intervjuu Toomlaga).

Küsimus, millised lepingud peaksid kuuluma Riigikogus ratifitseerimisele ja milliste jõustamiseks piisaks valitsuse otsusest, tõi kaasa õiguskantsleri reageerimise. Õiguskantsler korraldas selles küsimuses 15.04.2010 ümarlaua, kus arutelul ilmnesis selged erimeelsused justiitsministeeriumi ja välisministeeriumi vahel. Justiitsministeeriumi seisukoht oli, et kõik rahvusvahelised aktid, mis võiksid piirata Riigikogu otsustuspädevust tulevikus, peaksid olema ratifitseeritud. Välisministeerium soovis jäi seisukohale, et põhiseaduse § 121 loetleb need välislepingud, mis kindlasti tuleb ratifitseerida ja see on ammendav loetelu. Eriarvamused tingisid õiguskantsleri poolt arvamuse palumise Riigikogu põhiseaduskomisjonilt (Õiguskantsleri kiri nr 16-4/100247100259, 28.10.2010). Põhiseaduskomisjon kinnitas, et pooldab pigem välisministeeriumi seisukohta. Mida rohkem lepinguid Riigikogus ratifitseeritakse, seda enam vähendatakse riigi suveräänsust. Sellega kirjutatakse parlamendile ette, milline on parlamendi tegevusruum seaduste vastuvõtmisel. Eesti ratifitseerib suhteliselt rohkem lepinguid, kui seda teevad teised riigid. Riigikogu rolli suurendamiseks ja justiitsministeeriumi poolt juhitud probleemide vältimiseks võiks tuua sisse väliskomisjoni poolse eelneva nõusoleku andmise sõlmitavatele lepingutele. Sellist protseduuri kasutavad paljud riigid. See protseduur peaks olema sisse viidud välissuhtlemisseadusse ja

Riigikogu kodu- ja töökorra seadusse (Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehe Väino Linde kiri õiguskantslerile nr 2.6-3/2190, 07.12.2010).

Arvamusel, et välispoliitikas peaks otsustav sõna kuuluma täidesaatvale võimule, olid ka Riigikogu poliitiliste jõudude välispoliitiliste teemade eestkõnelejad:

Enn Eesmaa (K) leidis intervjuus, et „väliskomisjonil võiks olla suurem tähendus ja tähtsus, kuid praktilises elus ei ole see otstarbekas, sest nii mõnigi kord sattuvad väliskomisjoni suhteliselt juhuslikud inimesed”. Lõppkokkuvõttes hindas Eesmaa praegust olukorda suhteliselt normaalseks (Intervjuu Eesmaaga).

Jaanus Marrandi (RL fraktsiooni seisukohalt): „Välispoliitika peab olema võimalikult ühtne, eesmärgid, juhtroll peaks olema valitsuse käes. Nii ei saaks olla, et väliskomisjon hakkaks kontrollima välisministeeriumi iga seisukohta. Rahvaliidu jaoks ei ole välispoliitika kunagi olnud mingi prioriteet”. (Intervjuu Marrandiga).

Sven Mikser (SDE) kinnitas otsekohe: „Ma arvan, et välispoliitika peaks olema valitsuse kompetentsis. Isegi Riigikogu liikmena ma arvan nii. Ega ma mingit olulist rolli Riigikogule juurde andma ei hakkaks” (Intervjuu Mikseriga).

Urmas Paet (R): „Minu meelest on kaks aspekti, kus parlamendi roll võiks olla aktiivsem või suurem. Kõigepealt, mis puudutab otsuste või seisukohtade kujundamist või siis ka nende mõtestamist, arusaamist ja huvitatust terveks parlamendiaruteluks, siis see peaks olema terav. Kõige lihtsamini oleks see tehtav parlamendikomisjoni, näiteks ELAKi kaudu. On kindlasti teemasid, mille üle ma näeksin parlamendis arutelu. Näiteks Gruusia teema, kus parlament tegi avalduse, Venemaa, Kosovo tunnustamine. Selliste kuulamiste ja arutelude kaudu võiks parlamendi roll olla seisukohtade kujundamisel palju suurem. Suurem võiks olla ka sõprusrühmade roll, mis võimaldaks paremini tutvustada meie seisukohti ja tihedamalt suhelda kolleegidega teistes parlamentides”. (Intervjuu Paetiga).

Riigikogu erakondadel põhikirjalist välispoliitikaga tegelevat struktuuriüksust ei ole. See võib olla ka põhjus, miks erakondade esindajad tunnustavad üksmeelselt välispoliitika kujundamise keskusena täidesaatvat võimu. Kuid kõigil Riigikogu erakondadel peale SDE on mitteformaalsed toimkonnad, kuhu on kaasatud erakonna välispoliitikaga tegelevad liikmed ja kellel on väljund volikogusse või juhatusse. IRL-il tegutseb välispoliitika nõukogu, Keskerakonnal on selleks foorumiks volikogu juures tegutsev välis- ja eurointegratsiooni komisjon, Rahvaliidul välistoimkond, Reformierakonnal välispoliitika toimkond, Rohelistel *ad hoc* välistoimkond. SDE-l on ainult välissekretär (vt intervjuud Eesmaa, Marrandi ja Mikseriga).

Selline positsioneerimine ilmutab võrdlemisi selgelt, et parlamendierakondades märkimisväärset välispoliitika kujundamist ei toimu. Pigem tehakse vastavad otsused erakondade juhtkondades või Riigikogu fraktsioonis, lähtudes valitsuse ja välisministeeriumi poolt ette antud

seisukohtadest (harvemini valikutest) ja sõltuvalt sellest, kas kuulatakse valitsuskoalitsiooni või opositsiooni.

Samas leidub mitmeid näiteid, kus Riigikogu liikmed on aktiivselt avaldanud välisministeeriumi positsioonist erinevaid seisukohti. Sageli ilmneb see Tiibeti ja Taiwani toetusrühmade seisukohavõttudes. Ametlikule välispoliitikale mõlemate rühmade positsioonid eriti mõju ei avalda, kuigi aeg-ajalt toob see kaasa välisriigi (konkreetsel juhul Hiina RV) poolseid päringuid ja vajadust välisministeeriumil olukorda selgitada. Teistsugune on olukord juhtudel, kui parlamendist lähtuv tegevus ei lähe lähtu ametlikust välispoliitilisest doktriinist, vaid puudutab konkreetseid vahejuhtumeid. Nii tegid Eesti-Iisraeli parlamendirühma liikmed 2. juunil 2010 järgmise sisuga avalduse: „EV Riigikogu Iisraeli-Eesti sõprusgrupp avaldab sügavat kahetsust inimeste hukkamise kaasatoonud intsidendi puhul Gaza sektori lähistel. Samas peame vajalikuks rõhutada, et tegemist oli terve rea ühiskondlike organisatsioonide otsusega suunata oma laevad tsooni, millesse sisenemise eest oli Iisrael neid korduvalt hoiatanud. Traagilist olukorda saanuks vältida hea tahte ja soovi korral aidata kaasa Gaza sektori probleemide reguleerimisele. Pole välistatud, et Iisraeli relvajõudude poolt kasutatud jõud oli ülemäärane, kuid see ei sea kahtluse alla Iisraeli riigi suveräänset õigust oma julgeolekule ja enesekaitsele. Seda enam, et tegemist on territooriumiga, mille täielik kontroll kuulub organisatsioonile, kes ei allu isegi Jordani läänekalda ametlikule administratsioonile ja kujutab endast Iisraeli riigile vahetat sõjalist ohtu. Peame vajalikuks avaldada lootust, et kõik selle traagilise vahejuhtumiga seotud asjaolud selgitatakse välja asjakohase rahvusvahelise uurimise käigus, mille usaldusväärseiks läbiviijateks on koos teistega ka Iisraeli justiitsorganid. Ainult tõe selle intsidendi kohta aitab taoliste juhtumite ärahoidmist tulevikus” (<http://www.postimees.ee/?id=271132>).

Seisukohavõtt läks selgelt lahku välisminister U. Paedi poolt Iisraeli tegevust selgelt hukka mõistvast seisukohavõttust (<http://www.epl.ee/artikkel/577744>). Sellisest seisukohtade lahkneemisest tulenevalt on välisministeerium kimbatuses: parlamendirühma seisukohta ei sobi valitsusametkonnal kritiseerida. Samas ei ole sobilik tunnistada oma eksimust ega ka võtta seisukohta, mis lahkneb EL-i ametlikust seisukohavõttust. Niisugune koordineerimatus kahtlemata riivab välisministeeriumi autoriteeti nii siseriiklikult kui rahvusvaheliselt. Tegelikult olulisi etteheiteid seadusandliku kogu liikmete poolt Riigikogu rolli kohta välissuhtlemises ega ka mitte märgatavat initsiatiivi selle suurendamiseks ei ole. Järelkult rahuldab kujunenud Riigikogu poliitilise pädevuse ulatus välissuhtlemises nii valitsuskoalitsiooni kui opositsioonierakondi.

Katseid läbi Riigikogu võtta initsiatiiv välissuhtlemises ja sundida valitsust võtma välissuhtlemises ette algatusi Riigikogu otsuse alusel on opositsioon siiski teinud. Sellist olukorda iseloomustab järgmine algatus:

4. detsembril 2008 algatas Riigikogu Keskfraktsioon otsuse eelnõu „Ettepaneku tegemine Vabariigi Valitsusele Vene Föderatsiooniga kahepoolse lepingu sõlmimiseks kohaliku piiri liikluse korra kujundamiseks” (397 OE). See on alates Riigikogu VII koosseisust ainus eelnõu, millega Riigikogu on püüdnud

initsieerida välislepingut. Eelnõu sisu oli kutsuda esile rahvusvaheline leping, mis sätestaks lihtsustatud piiriületuskorra piiriäärsetele elanikele Eesti ja Venemaa vahel. Antud kontekstis ei ole siiski oluline võimaliku lepingu sisu, vaid vorm, kuidas Riigikogu fraktsioon püüdis haarata initsiatiivi välislepingu sõlmimisel.

Tuleb muidugi märkida, et otsuse eelnõu algatati opositsioonierakonna poolt, mida võib käsitleda pigem väljapoole suunatud propagandistliku käiguna, kui tõsise soovina jõuda lepinguni. Ent pretsedendi loomiseks oli nimetatud otsuse eelnõu kindlasti. Väliskomisjoni esindaja Ivi Eenmaa (R) märkis 10. veebruaril 2009 toimunud arutelul Riigikogu täiskogu istungil, et kahepoolse lepingu sõlmimist ei saa teha valitsusele kohustuseks Riigikogu otsusega. Sven Mikser (SDP) märkis ettekandes, et tõenäoliselt oleks korrektne teha valitsusele ettepanek alustada läbirääkimisi, et jõuda kahepoolse lepingu sõlmimiseni. Eelnõu lükati tagasi hääletustulemusega 36 poolt, 47 vastu ja 1 erapooletu (Riigikogu stenogramm 19.02.2009). Eelnõu poolt hääletasid opositsioonierakondade saadikud ja vastu valitsuskooalitsioon. Seega ei loodud eelnõu menetlemisega pretsedenti puhuks, kui Riigikogu oleks vastavasisulise otsuse eelnõu vastuvõtmisega teinud valitsusele ettepaneku sõlmida kahepoolne välisleping.

Samas ei oleks see otsus toonud valitsusele kaasa kohustust leping sõlmida, kuna Riigikogu pädevuses ei ole otsusega seada valitsusele kohustusi. Et Välissuhtlemisseaduse § 12 sätestab, et välislepingu algatamise õigus kuulub välisministeeriumile, siis sellega on Riigikogu vastavast initsiatiivist ilma jäetud (RT I 2006, 32, 248). Paraku võib muidugi vaidlustada selle sätte vastavuse põhiseadusele, kuna sellist piirangut põhiseadus ei sätesta ja Välissuhtlemisseadusega kui põhiseadusest madalamal seisva õigusaktiga on piiratud Riigikogu liikme, fraktsiooni ja komisjoni seadusandlikku initsiatiivi. Samas ei ole keegi seda sätet senini vaidlustanud.

Samalaadse initsiatiiviga tuli opositsiooniline Keskfraktsioon välja juba ligikaudu kümme aastat varem, esitades 22. augustil 1996 Vabariigi ja Läti Vabariigi vahelise lepingu „Merepiiri kehtestamisest Liivi lahes, Kura kurgus ja Läänemeres” ratifitseerimise seaduse eelnõule (369SE) muudatusettepaneku täiendada seaduse teksti: „Eesti Vabariigi Valitsusel sõlmida hiljemalt 1. oktoobriks 1996. a Läti Vabariigi Valitsusega leping, mis reguleeriks Liivi lahes Eesti lipu all sõitvate kauba- ja kalalaevade läbisõitu Läti Vabariigi sisemerest.” Juhtivkomisjon väliskomisjon ettepanekut ei arvestanud ja Riigikogu lükkas selle ettepaneku tagasi.

Kindlasti ei jäta Riigikogu välissuhtlemise pädevusele mõju avaldamata EL-i välissteenistuse loomine. Euroopa Parlament on avaldanud kahtlust, et EL-i välissteenistus võib sattuda liigselt liikmesriikide mõju alla (Euro-MPs take aim at Ashton's plan for diplomatic corps. EUbusiness 23.03.2010, <http://www.eubusiness.com/news-eu/diplomacy.3sg>). Kui peaks see niimoodi minema, siis on selge, et EL-i välispoliitika on veelgi enam suurriikide huvid

väljendus. Kui aga välisesteenistus osutub iseseisvaks, siis väheneb veelgi liikmesriikide võimalus EL-i välispoliitikat kontrollida ning mõjutada ja välispoliitika kaugeneb seadusandlikust võimust veelgi.

Kokkuvõtvalt tuleb tõdeda, et Eesti on tugevalt ametnikukeskne ja täidesaatva võimu keskne riik, hoolimata parlamentaarse demokraatia raamistikust. Ametnikel on paratamatult rohkem informatsiooni, teadmisi ja kogemust konkreetse valdkonna kohta kui parlamendil ja see määrab poliitilise pädevuse jagunemise. Küsimus on, kas seda on võimalik ja vajalik tasakaalustada? Michael Nicholson on seisukohal, et seda ei olegi võimalik teha ja toob Rootsi 1995. aasta jaanuaris EL-iga ühinemise näite varal välja, et „asja ei otsustanud Rootsi kui niisugune tervikuna, vaid Rootsi valitsus ja valitsev partei. Nad said seda teha aga üldise heakskiidu kontekstis“ (Nicholson 2004, 40). Mõistetavalt sai valitsev partei aga teostada oma võimu läbi parlamendi ja valitsuse. Parlamendi poliitilise pädevuse suurendamine tähendaks küll poliitilise vastutuse tugevnemist ja rahva osalemise suurendamise võimalust riigivalitsemises, aga tooks samas kaasa otsuste tegemise aeglustumise, efektiivsuse ja erialase kompetentsuse languse ja muudaks riigivalitsemise ka kallimaks. Ja loomulikult jääb püsima küsimus, kas kaasaegne riik saab üldse edukalt funktsioneerida parlamendi suure poliitilise pädevuse tingimustes, kuna see piiraks paratamatult täidesaatva võimu tegevusvabadust ja operatiivsust ning koormaks ametnikke täiendava aruandmiskohustusega. Eesti tänapäeva valikuid iseloomustab tabavalt Tartu Ülikooli makroökoonoomika professor Raul Eamets:

„Reformipartei valitsemise ajal on parlamendi osatähtsus silmanähtavalt vähenenud ja valitsemise efektiivsus tõusnud. Siit jõuamegi suhteliselt keerulise dilemma juurde: kas demokraatia või efektiivsus, kas kõigi osaliste (k.a opositsiooni) arvamuse ärakuulamine ning arvestamine, mis teeb otsustusprotsessi pikaks ja vähe-efektiivseks, või parlamendi kummitemplistumine, kus rahvaesindajatel jääb üle varem otsustatud asjad enamushääletada. Mis on parem? Demokraatia jüngrid tahaksid esimest varianti, efektiivsust taga ajavad majandusinimesed ilmselt eelistaksid teist. Seni on viimaste sõna peale jäänud. Või võtame teise valiku. Meil sõlmitakse koalitsioonikokkuleppeid, kus kõik olulised punktid kirjas, mida peaks järgmise valitsemisperioodi jooksul tegema, ja mis sünnib intensiivse poliitilise lehmakauplemise tulemusena. Samas tekib olukord, et kui midagi (näiteks haldusreform) koalitsioonikokkuleppes välja jäetakse, siis seda ei ole olemas. Tundub, et see dokument asendab meil aeg-ajalt konstitutsiooni. Vastandina võiks teiselt poolt ju olla pikaajalised strateegilised kokkulepped, mis kehtiksid üle valimisperioodide ja põhineksid kõigi poliitiliste jõudude konsensusel. Ega ühest vastust ei olegi, kumb on parem“ (Kas Eesti vajab vahetust? 19.08.2010)

Välissuhtlemises võib parlamendi rolli suurendamine tuua kaasa ka suveräänsuse vähenemise, kuna võimetus operatiivselt reageerida toob kaasa

olukorra, kus võetakse üle teiste poolt (väljastpoolt riiki) tehtud otsused. Kaasaegses ühiskonnas võib aga pädevuse jagunemine kujuneda demokraatia põhiküsimuseks, milles lahenduseks on kas demokraatiast loobumine või selle ümberdefineerimine.

Analüüsisist järeldub, et:

- 1) Riigikogu poliitiline pädevus on praktikas tunduvalt väiksem, kui seda eeldaks 1992. aasta põhiseadusest tulenev õiguslik pädevus. Siin ilmnevad suured käärid õigusliku ja poliitilise pädevuse vahel. Ühtlasi on poliitiline pädevus pidevalt vähenenud alates 1992. aastast ja Riigikogu liikme staatus marginaliseerunud. See ei ole tingitud seaduste muutmisest, vaid poliitiliste otsustetegemise praktikast.
- 2) Võimu raskuspunkt on pidevalt siirdunud täidesaatva võimu kätte. Põhjuseks on eeskätt asjaolu, et hoolimata sellest, et riigieelarve võtab vastu Riigikogu, käsutab ressursse valitsus. See võimaldab valitsusametkondadel värvata kõrge kvalifikatsiooniga eksperte ja nõunike, milleks Riigikogul, Riigikogu komisjonidel ja fraktsioonidel võimalusi ei ole.
- 3) Oluline tegur reaalse võimu siirdumises täidesaatva võimu kätte on suhtumises. Osa Riigikogu liikmetest peab enesestmõistetavaks, et poliitika kujundamisel kuulub otsustav roll valitsusele. Välissuhtlemises on Riigikogu liikmed selles suhtes peaaegu üksmeelel. Samal arvamusel on valitsuse liikmed.
- 4) Eesti ametnikkonna suhtumine riigivalitsemisse on tugevalt autokraatlik. Arusaam, et parlamentaarses riigis peab otsuste tegemine olema peasjalikult parlamendi käes ja et parlamendil peab olema iseseisev pädevus, on nõrk.
- 5) Valitsus sõltub Riigikogust minimaalselt (ainult vähemusvalitsuste korral või juhul, kui valitsusel on vaja opositsiooni toetust), kuid ametkondadest on valitsuse sõltuvus suur. Kuna erialane kompetents on ametkondades, siis kujundatakse ametkondades ka suur osa neid poliitilisi otsuseid, mis peavad demokraatlikus riigis kuuluma rahvaesinduse või tema ees vastutava valitsuse pädevusse. Valitsus satub statisti rolli ja kujuneb ametkondlike huvide väljendajaks, kusjuures riiklikud huvid jäävad tagaplaanile.
- 6) Erakonnad on nõrgad, vähe finantseeritud ja ületsentraliseeritud. Erakondadel ei ole piisavat ajustrusti ega võimalusi tellida kõrge kvalifikatsiooniga ekspertiise, mille alusel järeldada ühiskonna vajadusi, suundumusi ja selle alusel kujundada poliitikat. Valitsuserakondadel kujuneb ametkondlik arvamus läbi valitsuses olevate erakondade juhtide erakonna arvamuseks, parlamendidebatil ei ole sellises olukorras enam tähtsust. Erakondade juhtkonnad ja osa ametnikkonnast moodustavad selle tulemusena mitteformaalseid korporatiivseid kogusid (mis ei ole Eesti eripära, vaid iseloomulik paljudele riikidele).

- 7) Erakondade sisedemokraatia on nõrk (erakonda juhib väiksearvuline oligarhia) ja valimissüsteem, mille oluline element on suletud üleriigilised nimekirjad, muudab saadikukandidaadid erakonna juhtkonnast määravalt sõltuvaks. See soodustab omakorda võimu koondumist mitteformaalsete struktuuride kätte (nn tagatoad, koalitsiooninõukogu jm).
- 8) Erakonnaväliste kodanikuühenduste ja survegruppide mõju parlamendi ja valitsuse poliitikale saab mõõta konkreetsetes küsimustes, milles see on kohati suur. Üldises poliitikakujundamises on aga kolmas sektor vähe kaasatud ning valitsusel ei ole vajadust nendega eriti arvestada.
- 9) Nimetatud asjaolude koosmõjus Eesti ühiskonnas tugevneb tsentraliseeritus igal tasandil: nii poliitiliste otsuste tegemises, haldusjuhtimises jm ning see piirab juba praegu Eesti arenguvõimalusi, pärsib paindlikust ja innovaatilisust nii riigivalitsemises kui majanduslike ümberkorralduste elluviimisel ja infotehnoloogilises konkursis rahvusvahelistel turgudel.
- 10) Välissuhtlemises avalduvad need probleemid tugevamalt välispoliitika tavapärase tsentraliseerituse, aga ka välisteenistuse suurema suletuse tõttu. Välispoliitika peabki olema tsentraliseeritum, kui siseriiklikud valdkonnad, kuid välisteenistusse oleks otstarbekas kaasata rohkem teiste elualade spetsialiste.

2.7. Välissuhtlemisest teiste riikide parlamentides

Riigikogu pädevuse ulatus on tavaline parlamentaarsete demokraatiate seas: olulisemate rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimine, välispoliitika üldsuundade määramine, regulaarne välispoliitika arutelu, osalemine rahvusvaheliste organisatsioonide parlamentaarsete assambleede töös ja suhtlemine teiste riikide parlamentidega. Välispoliitika elluviimine kuulub aga valitsuse pädevusse ja Riigikogul sellesse sekkumiseks olulisi võimalusi ei ole. Võrdlemaks Riigikogu pädevust, teeb autor (valikulise) lühiülevaate riikide parlamentide tegevusest rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimisprotsessis. Peamise allikana on kasutatud autori tellimusel Riigikogu kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna poolt koostatud uuringut (MSI 15.08.2008 nr 15-3/140). Riikide valik on lähtunud peamiselt adekvaatse informatsiooni ja allikate kättesaadavusest antud küsimuses.

Kõigis vaadeldud riikides on välislepingute läbirääkimisprotsess ja sõlmimine täidesaatva võimu pädevuses (Hollis 2005, 19). Ehkki riikide praktika erineb, pole parlamendi osa välislepingu sõlmimise protsessis oluline mitte niivõrd läbirääkimiste ja kokkuleppimise, vaid rahvusvaheliste lepete ja lepingute autoriseerimise ja rakendamise faasis. Välislepingu autoriseerimispädevus ei ole tihti siiski parlamendi otsene ja tegelik kaasamine välislepingute sõlmimise protsessi või läbirääkimistesse. Tegelik kaasamine on pigem sõltuvuses tavast

(mitte põhiseadusest), kus parlamendil on olemas võimalus teha valitsusele vastav ettepanek. Nii näiteks on Tšehhi parlamendil õigus vastu võtta resolutsioon, millega kutsutakse valitsust üles kaasama välislepingu sõlmimise läbirääkimistele ka parlamenti, kuigi vastav resolutsioon ei ole valitsusele siduv. Üsna sarnane mehhanism on ka Austria parlamendil. Tavasid ja traditsioone keerulisem võrdlevalt analüüsida ja esitleda ja seetõttu on riigiti parlamendi kaasatuse ulatust välislepingute sõlmimisse raske üheselt hinnata. A. Dixit on väljendanud üldist põhiseaduse olemust: „Põhiseadus ei kehtesta kunagi selget, kindlat ja põhjalikku seaduste komplekti, vaid jätab alati manööverdamisruumi individuaalsele tegutsemisele ja tegutsejatele” (Dixit 1996, 19).

Siin on kasutatud riikide põhiseadusi, Paul W. Thurneri ja Michael Stoiberi uuringut „Comparing Ratification Processes within EU Member States: The Identification of Real Veto Players” (Thurner, Stoiber) ja Duncan B. Hollise uuringut „A Comparative Approach to Treaty Law and Practice” (Hollis 2005). Samuti on kasutatud parlamentide ja välisministeeriumide kodulehekülgi ja parlamendi rolli välispoliitikas uurivat ECPRD päringut 2005. aastast. Lisas (lisa 3) on (inglisekeelsena) esitatud ülevaatlik tabel Duncan B. Hollise uuringust (Hollis 2005, 33). Tabel võtab kokku küsimuse, millised välislepingud ja rahvusvahelised kokkulepped vajavad seadusandja heakskiitu enne jõustumist erinevates riikides (need ei kattu üksüheselt käesolevas ülevaates käsitletud riikidega).

Vaadeldavate riikide hulgas ei esinenud juhtumit, kus parlamendil ei oleks välislepingute ratifitseerimisel mitte mingit rolli. Leidub riike, kus kõikide välislepingute sõlmimiseks on vaja parlamendi heakskiitu (nt Kolumbia ja Mehhiko). Oluline erinevus seisneb sageli unitaarriikide ja föderaalsete riikide vahel: näiteks Saksamaal nõutakse välislepingute sõlmimiseks ka liidumaade parlamentide heakskiitu, kui need puudutavad liidumaid. Sarnaselt on ka Belgias regionaalsed parlamendid kaasatud välislepingute ratifitseerimisprotsessi, kui lepingud puudutavad regionaalseid tasandeid. Üldiselt võib veidi triviaalselt tõdeda, et mida olulisem on leping, seda enam on parlament kaasatud läbirääkimistesse, kuigi enamikel välislepingute sõlmimise juhtudel on rahvusparlamendil konsulteeriv roll.

Samas on parlamendi roll välislepingute ratifitseerimisel riikide lõikes üsnagi varieeruv. Enamikus alljärgnevalt käsitletud riikides nõutakse seadusandliku võimu heakskiitu vaid teatud teemasid puudutavatele lepingutele (pea eranditult juhtudel, kui on vaja siseriiklikku seaduse muutmist või uue seaduse sisseviimist ja/või on eraldi põhiseaduses üles loetletud rida tingimusi, nt Saksamaal). Valdonnad, kus kõige tavalisemalt nõutakse seadusandliku võimu heakskiitu, on olulise poliitilise, majandusliku või sotsiaalse tähtsusega (riigipiiride muutmine, rahalised kohustused). Teatud mõttes võibki käsitleda eelneva ratifitseerimispädevusena ka parlamendi rolli viia seadusemuudatuste või uute seaduste kehtestamisega siseriiklikud seadused kooskõlla sõlmitava

välislepinguga võetud kohustustega. Järgnevas on riike iseloomustatud riigi põhiseaduse alusel.

Ühendkuningriik – ainsana vaadeldud riikidest puudub parlamendil formaalne roll välislepingute heakskiitmisel, pigem vormib parlamendi rolli välispoliitika kujundamisel hea tava. Alates 1924. aastast kehtiva nn Ponsonby reegli kohaselt esitab valitsus 21 istungipäeva enne lepingu ratifitseerimist selle parlamendile tutvumiseks ja arutamiseks (komisjonil on õigus paluda valitsusel seda perioodi pikendada, kui komisjon soovib läbi viia pikemat uurimist). Vana tava taustaks oli soov vältida salajaste lepete sõlmimist valitsuse poolt, mida suuresti peeti Esimese maailmasõja tekkepõhjuseks.

Ponsonby reeglit kasutatakse praktikas mitmepoolsete rahvusvaheliste lepete, kokkulepete ja nende muutmise juures, mille valitsus hiljem kas ratifitseerib (välislepingud ratifitseerib monarh), aktsepteerib või heaks kiidab. Ponsonby reegel ei puuduta vaid kahepoolse maksustamise lepinguid ning neid, mis jõustuvad allakirjutamisel. Reegel ei anna Esindajatekojale siiski suuremat jõudu, kui annab parlamendile õiguse lepingu üle debateerida.

Välispoliitilise otsusetegemise keskne organ on välisministeerium (Nicholson 2004, 40). Peamised otsused võtab vastu valitsus, konsulteerides peaministriga. Nõnda on teatud ajahetkel välispoliitilistesse küsimustesse kaasatud kogu valitsus (sammas, 41).

Leedu – parlament autoriseerib olulised lepingud. President, esitab lepingud Parlamendile ratifitseerimiseks (art 84) järgmistel tingimustel (art 138):

- kui välisleping tingib riigipiiride muutmise;
- puudutab poliitilist koostööd, vastastikust abi teiste riikidega või riiklikku kaitsepoliitikat;
- sõlmitakse rahuleping;
- puudutab relvajõudude paigutamist välisriigi territooriumile;
- puudutab Leedu osalemist globaalsetes või regionaalsetes rahvusvahelistes organisatsioonides;
- tegemist on mitmepoolsete või pikaajaliste majanduskokkulepetega.

Prantsusmaa – välislepingud ratifitseerib president (art 52), valitsus esitab lepingu Rahvusassambleele ja Senatile, kus on vaja heakskiiduks absoluutset enamust. Oluline vahe on Prantsusmaal rahvusvaheliste kokkulepete (*accords internationaux*) ja lepingute (*traités*) vahel: esimese jõustab parlamendi heakskiit, teise aga parlamendi eelneva nõusolekul presidendi allkiri (või kasutab president oma õigust panna see referendumile). Samuti on valitsusel kohustus presidenti informeerida lepingutest, mis seaduse alusel ei kuulu ratifitseerimisele.

Lepingud, mille puhul välislepingud või mitmepoolsed kokkulepped tuleb ratifitseerida vastava seadusega läbi seadusandliku protsessi, on (art 53):

- rahulepingud;

- kommertslepingud;
- lepingud või kokkulepped, mis puudutavad rahvusvahelisi organisatsioone;
- lepingud, millega riik võtab finantskohustusi;
- lepingud, mis hõlmavad riigipiiride muutmisi;
- lepingud, mis muudavad seadusi või nende sätteid.

Tava järgi kohalduvad need kriteeriumid kaudselt parlamendi kaasamisele ka läbirääkimiste protsessi, sest need esitatakse enne ratifitseerimist presidendi poolt parlamendile nn autoriseerimiseks. Samas pole Rahvusassambleel õigust muuta kokkulepete või rahvusvaheliste lepingute teksti. Autoriseerimisel kasutatakse sageli nn edasilükkamise võimalust (adjournement), mis võimaldab teatud lepingu autoriseerimise „ootele” panna, kui näiteks on asjaolud või tingimused partnerriigis äkiliselt muutunud vms (nt sõlmitakse välislepingut riigiga, kus on tekkinud ootamatu kriis). Nii ei olegi praktikas parlament autoriseerimisetpanekut välislepingu sõlmimiseks tagasi lükanud, vaid kasutanud just võimalust nn läbivaatamine seisma panna.

Parlamendi teatud lisaroll välislepingute sõlmimisel tuleneb ka Rahvusassamblee protseduuri-reeglitest, mille kohaselt on välislepingute autoriseerimisel võimalus kasutada nn „lihtsustatud läbivaatamist”, kus kõik olulisemad diskussioonid peetakse juba väliskomisjonis ning plenaaristungil enam ettekannet ei tehta ja vastav ettepanek pannakse kohe täiskogu istungil hääletusele. Tuleb siiski tunnistada, et autoriseerimine ei ole täidesaatvale võimule tegelikkuses lõpuni siduv, sest presidendil ja valitsusel on pärast seda võimalik vastav seadus ootele panna.

Itaalia – president ratifitseerib oma allkirjaga välislepinguid, mis muudavad riigipiire, riigile võetakse finantskohustusi või on välislepingu jõustumise tulemusena vaja muuta Itaalia seadusi. Sarnaselt Prantsusmaale, on ka Itaalia parlamendil välislepingute sõlmimisel nn ratifitseerimise autoriseerimise pädevus: parlamendi mõlemad koad vastutavad välislepingute ratifitseerimise autoriseerimise eest (art 80). Selleks on mõlemas koad vajalik lihthäälteenamus. Lõplikult ratifitseerib välislepingud oma allkirjaga Itaalia president. Samas on Itaalia parlamendil võimalik autoriseerimisprotseduuri ajal teha valitsusele ettepanek teatud sätete või reservatsioonide lisamiseks. Ehkki taoline praktika on olnud harv, on valitsus siiski kohustatud vastavad sätted lisama.

Poola – välislepingud ratifitseerib riigi president. Parlamendil on nn kaitseklausel: kui välisleping või rahvusvaheline kokkulepe puudutab: rahu, alliansside moodustamist, sõjalisi ja poliitilisi lepinguid. Neil juhtudel peab andma oma nõusoleku vastava lepingu või kokkuleppe ratifitseerimiseks (protseduur on sarnane Prantsusmaa ja Itaaliaga). Olulise klauslina on väliskomisjonil õigus kujundada seisukoht, kas teatav leping või rahvusvaheline kokkulepe vajab (vastavalt põhiseadusele) ka parlamendi heakskiitu.

Välislepingute ja rahvusvaheliste kokkulepete puhul, mis üleval loetletud kriteeriumite kohaselt nõusolekut Seimilt ei vaja, peab valitsus siiski Seimi väliskomisjonile teatavaks tegema valitsuse kavatsuse vastav välisleping presidendile ratifitseerimiseks saata.

Rootsi – lepingud teiste riikidega või rahvusvaheliste organisatsioonidega sõlmib valitsus (ptk 10 ja art 1), kuid teatud tingimustel (art 2 (1)), „ei tohi teha seda parlamendi nõusolekuta”. Nõusolek (lihthäälteenamus) on vajalik välislepingute sõlmimisel, kui need „eeldavad kehtivate seaduste muutmist, uute seaduste vastu võtmist või puudutavad teemasid, mis kuuluvad *Riksdagile* otsustamise pädevusse”. Kui välislepingu sõlmimiseks on vaja põhiseaduse muutmist (nt EL-i aluslepingud), kehtivad loomulikult põhiseaduse muutmiseks vajalikud protseduurid (kahe erineva, valimiste tulemusel muutunud, parlamendikoosseisu heakskiit). Põhiseadus rõhutab ka parlamendi heakskiidu vajadust rahvusvaheliste kokkulepete osas, mis kannavad nn „olulist tähtsust/tähendust”. Vastavast päringust *Riksdagile* selgus, et „olulise tähtsusega” täpsemat definitsiooni pole käsitletud ka Rootsi põhiseaduse kommentaarides. Siiski, ühe näitena on olulise tähtsuse ja tähendusega kindlasti rahulepingu sõlmimine ja topeltkodakondsuse kokkuleppe lõpetamine. Nii tulekski „olulist tähtsust” interpreteerida kui „olulise *poliitilise* tähendusega”.

Valitsus võib küll välislepinguid ja rahvusvahelisi kokkuleppeid sõlmida (v.a ülalpool kirjeldatud juhtudel) ka ilma Riigipäeva heakskiiduta, kui vastav valdkond seda nõuab, nn „kuningriigi heaolu nimel”, kuid sel juhul peab valitsus pidama nõu Välispoliitika Nõukoguga ¹⁸.

Rootsi põhiseadus on ilmselgelt olnud eeskujuks ka teistele siin käsitletud Põhjamaadele (Soome ja Norra).

Soome – sarnaselt Rootsile, on vaja Eduskunta heakskiitu selliste lepingute sõlmimisel, mis muudavad riigi seadusandlust¹⁹ või on olulise tähtsusega (art 94). Täiendusena on lisatud, et parlamendi nõusolekut on vaja ka eelpool mainitud „oluliste” rahvusvaheliste kokkulepete või lepingute tühistamiseks. Vastavate välislepingute sõlmimiseks on vajalik parlamendi lihthäälteenamus. Kui aga võetavate rahvusvaheliste kohustusega muudetakse põhiseadust või riigipiire, on vajalik vähemalt 2/3 häälteenamus. Lepingu allakirjutamiseks ei ole Eduskunta nõusolek vajalik, kuid valitsus peab Eduskunta väliskomisjoni alla kirjutatavatest lepingutest informeerima (Informatsioon Soome välisministeeriumi koduleheküljelt <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=50421&contentlan=1>).

¹⁸ Nõukogu koosneb *Riksdag*’i spiikrist ja 18 liikmest, kellest üheksa on alalised ja ülejäänud aseliikmed. Kogu eesistuja on Rootsi kuningas.

¹⁹ Vastavad lepingud jõustuvad sel juhul eraldi seadusega, kui ei ole tegemist seaduse muudatuse (või nn *legislative nature*), siis presidendi määrusega.

Taani – välislepingu heakskiitmine parlamendi poolt on vajalik tingimusel, kui välislepingu või sellega võetud kohustuste tõttu peab muutma riigi seadusi (ptk 3). Sellisel juhul on lävepakk vägagi kõrge: ratifitseerimiseks läheb vaja 5/6 häälteenamust. Kui vajalikke hääli ei kokku saada, kuid saavutatakse häälteenamus, siis korraldatakse referendum. Kui ka enamust ei õnnestu saavutada, katkeb välislepingu sõlmimine.

Norra – sarnaselt Rootsil on olulise tähtsusega välislepingute sõlmimisel vajalik sellekohane parlamendi otsus: välislepingud ei ole riigile enne siduvad, kuni *Storting* ei ole andnud neile oma nõusolekut. Üks kriteerium, mis nõuab parlamendi heakskiitu rahvusvaheliste lepete või kokkulepete sõlmimisel, on näiteks sõjaväe viimine riigi piiridest väljapoole.

Olulise rolli parlamendile annab art 93, mis sätestab, et parlament võib 3/4 häälteenamuse korral nõustuda rahvusvahelise organisatsiooni lepinguga, millesse Norra kuulub või hakkab kuuluma, kuid sealjuures ei tohi vastav leping muuta Norra põhiseadust.

Belgia – riigi ülesehituse loogikat järgitakse ka välislepingute sõlmimise ja ratifitseerimise protsessis, mis võib seetõttu osutada vägagi tülilaks ja aeganõudvaks protseduuriks. Põhiseaduse kohaselt on välislepingu ratifitseerimisel valitsusel võimalus (teisel juhul on see valitsuse enda otsus) nõu küsida lepingu kohta Riiginõukogult (*Council of State*), mis hindab, millised põhiseaduse sätted vastava lepingu sõlmimiseks kohalduvad ehk milliseid regionaalseid tasandeid välisleping puudutab. Vastavalt sellele on vajalik ka kas regionaalparlamentide (Valloonia, Flaami, Brüssel), nn keelekogukonna (prantsuse, flaami ja saksa) või ainult rahvusparlamendi heakskiitu. Viimasel juhul on vaja absoluutset häälteenamust mõlemas kojas. Taoline sageli mitmetasandiline ja keeruline ratifitseerimisprotsess muudab Belgia parlamendi rolli ratifitseerimisel pigem pisemaks: välislepingut on vägagi raske ühel osapoolel muuta. Põhiseadus sätestab eraldi paragrahvis kohustuse informeerida mõlemat rahvusparlamendi koda juba läbirääkimiste alguses, kui tegu on EL-i aluslepingute sõlmimise või nende muutmisega.

Samas, EL-i määrused on vahetult kohaldatavad ning Belgia seadusandlik võim ei ole otseselt nende rakendamise seotud.

Slovakkia – enne välislepingute ratifitseerimist on vajalik parlamendi nõusolek (§ 86). Vastavalt parlamendi protseduurireeglitele on seisukoha võtmiseks vastavatel komisjonidel õigus kutsuda enda ette valitsuse esindaja ning nõuda asjassepuutuvate dokumentide ja selgituste esitamist.

Saksamaa – rahvusvahelisi lepingud sõlmib föderaalvalitsus, kuid enne mingi liidumaa eristaatust puutuva lepingu sõlmimist tuleb õigeaegselt ära kuulata selle liidumaa arvamus. Föderaalvalitsusele kuulub välissuhete loomise õigus, kuid

sel määral, milles liidumaad omavad seadusandlikku kompetentsi, võivad nad liiduvalitsuse nõusolekul sõlmida lepinguid välisriikidega.

Rahvusvahelised lepingud, mis reguleerivad föderatsiooni suhteid või on föderaalsete seadusandluse subjektiks nõuavad föderaalparlamendi kaasatust seaduse raames ning kahe parlamendi koja konsensust. Sellest tulenevalt vajavad Liidu poliitilisi suhteid reguleerivad (territooriumi puudutavad) lepingud alamkoja heakskiitu (2/3 häälteenamus), kui aga leping puudutab ka liidumaid (reguleerib/muudab Liidumaa pädevuses olevaid seadusi), on Bundesratil suspensiivne või absoluutne vetoõigus (samuti 2/3 häälteenamus).

Ühe üsna harva esineva võimalusena võib Saksamaal Riigipäeva saadik valitsuse kutsel osaleda läbirääkimistel täidesaatva võimu delegatsiooni liikmena.

Läti – kõik rahvusvahelised kokkulepped, mis otsustatakse seadusandliku protsessi korras, vajavad parlamendipoolset ratifitseerimist (art 68). Arvatavalt EL-i aluslepete temaatikat silmas pidades (EL-i astumise otsus nõuab põhiseaduse kohaselt Seimi poolt referendumile panemist) sätestab Läti põhiseadus, et tugevdamaks demokraatiat, võib Läti delegeerida osa oma institutsioonide pädevusest rahvusvahelistele organisatsioonidele. Sellise otsuse võib Seim kinnitada oma istungil, millest võtab osa vähemalt 2/3 koosseisust, ning otsus vajab 2/3 poolthäält istungil osalenud saadikutelt. Sarnaselt Eestile, ei saa ka Lätis kokkuleppeid teiste riikidega panna referendumile.

Ameerika Ühendriigid – parlamendi üks koda (senat) mitte ainult ei autoriseeri lepingu sõlmimist, vaid võib kutsuda välja läbirääkimiste jätkamise. Presidendi pädevuses on sõlmida välislepingut, kui selle poolt hääletab kaks kolmandikku senaatoritest (art II § 2 lg 2). Samas võib praktikas senati nõusolek olla seotud lepingu üksikute sätete muutmise tingimusega, mis tähendab, et presidendiga (tema esindajate kaudu) kooskõlastatud lepingu üle langevad uued läbirääkimised senatiga, kes võtab endale niiviisi ka täidesaatvaid funktsioone. Sageli on presidendi ja Kongressi vahel pingeid, eriti kui president ja Kongressi enamus kuuluvad eri parteidesse. Senati välissuhete komisjon võib samuti välispoliitika otsustajate elu väga täbaraks muuta, panna nad oma tegude eest aru andma. Seega on välispoliitiline asjaajamine keerukas ja kujuneb välja Ameerika Ühendriikide valitsuse sisemistes üleüldistes läbirääkimistes²⁰. See, mida president tahab teha ja mida ta tegelikult saab teha, on väga sageli eri asjad (Nicholson 2004, 43). Seega on Ameerika Ühendriikide Kongressi mõju välispoliitikale suurem kui parlamendil Euroopa parlamentaarsetes riikides.

Võrdlevast analüüsist selgub, et vaadeldud riikide puhul kõikidel juhtudel peale USA peab läbirääkimisi ainult täidesaatev võim: president või valitsus. Seadusandlik kogu – parlament – kaasatakse kindlasti välispoliitikasse

²⁰ Nicholson kasutab kohati valitsust kogu riigivõimu tähenduses ja mitte ainult täidesaatvat võimu silmas pidades.

ratifikatsiooni autoriseerijana oluliste (poliitiliste) lepingute puhul. Belgias ja Rootsis on võimalus välislepingute ratifitseerimisprotsessi kaasata ka kõrvalisi institutsioone, näiteks Riiginõukogu ja Välissuhete Nõukogu (neil on küll vaid konsulteeriv roll). Reeglina on parlamendid tingimusteta kaasatud juhtudel, kui välislepinguga kaasneb põhiseaduse muutmine. Juhtiv roll välispoliitika kujundamisel kuulub aga kõikides demokraatlikes riikides täidesaatvale võimule sõltumata, kas tegemist on parlamentaarse või presidentaalse riigiga.

2.8. Järeldused

Peatüki allikmaterjalide hulgas on olulisel kohal süvaintervjuud nii Eesti riigivõimu esindajate kui analüütikutega. Kasutatud on intervjuusid ministri, Riigikogu liikmete, diplomaadi, avaliku halduse uurija ja politoloogiga. See on andnud piisava võrdlusmaterjali erineva eluala inimeste seisukohtade kõrvutamisel. Institutsionalistlik meetod on võimaldanud välja tuua traditsioonilised ja uusinstitutsioonilised aspektid lähenemisel nii Riigikogu kui valitsuse õiguslikule ja poliitilisele pädevusele. Faktide, uurimuste, intervjuude, ajakirjandusliku materjali ja empiirilise vaatluse kvalitatiivanalüüsi ja võrdluse alusel on kujunenud tervikpilt, mida võib pidada kõrge usaldusväärsusega materjaliks järelduste tegemiseks võimu jagunemise kohta Eestis nii institutsioonilises plaanis kui õiguslikust ja poliitilisest pädevusest lähtudes. Sellelt aluselt lähtudes on töös jõutud järgmiste järeldusteni:

1. Eesti parlamentarismi arengus nii Teise maailmasõja eelsel perioodil kui tänapäeval on märgata kahte tendentsi – põhimõttelisi valikuid tugeva parlamentarismi kasuks ning protsessi võimu liikumises täidesaatva võimu ja ametnikkonna kätte.

- Eesti Vabariigis on eksisteerinud kolm erinevat põhiseaduslikku valitsemisviisi: a) üliparlamentaarne demokraatia aastatel 1920/1934; b) presidentaalne nn pehme autokraatia aastatel 1934/1940; c) parlamentaarne demokraatia alates 1992. aastast.
- Riigi loomise ja taastamise juures tehti valikud, kus parlamendi roll oli riigi võimustussteemis väga tugev (1920. ja 1992. aasta põhiseadus). Välissuhtlemises oli parlamendil lõpliku otsuse tegemise õigus välislepingute ratifitseerimises.
- Edaspidine areng toimus parlamendi volituste piiramise suunas. Juba 1924. aastal algatati debatt tasakaalustava riigipea ameti sisseseadmisest, 1933. ja 1937. aasta põhiseadustega omandas riigipea nii seadusandliku kui täidesaatva võimu ja parlamendi roll muutus formaalseks. Välissuhtlemine koondus praktiliselt ainuisikuliselt riigipea kätte.
- 1992. aasta põhiseaduses sätestatud õigusliku pädevuse jaotust Riigikogu ja valitsuse vahel ei ole muudetud, Riigikogu poliitiline pädevus on aga pidevalt vähenenud ja valitsuse oma suurenenud.

Seega on õigusliku ja poliitilise pädevuse lahknemine Eestis märkimisväärne ja süveneb pidevalt.

2. **Küsimusele, kelle käes on Eestis võim, võib vastata – kõrgemate ametnike käes.** See hõlmab riigikantselei juhtkonda, ministriumide kantslereid, asekantslereid, osakonnajuhatajaid ja ametite peadirektoreid, mõnedel juhtudel ka madalamal seisvaid ametnikke. Ametnikkond valmistab ette seaduseelnõud ja teeb seda endi huvidest ja mugavusest lähtudes. Valitsus on institutsioon, kelle vahendusel esitatakse ametnikkonna huve kajastavad eelnõud Riigikogule, kes seejärel need seadustab. Kõrgematel ametnikel ei ole muidugi võimutäiust. Eesti on vormiliselt demokraatlik õigusriik ja institutsioonide õiguslik pädevus lähtub seadusest. Üldjoontes on parlamentaarne demokraatia aga kuliss ametnikukesksele riigile, haldusriigile. Riigikogu poliitiline pädevus avaldub üksnes olukorras, kus ametnikkond ei saa valitsuskoalitsiooni häätetusdistsipliinile toetudes oma tahet ellu viia. Nendeks olukordadeks on:
- vähemusvalitsused, kus valitsus peab oluliste otsuste tegemisel otsima kompromissi opositsiooniga;
 - põhiseaduse muutmise, kus sõltuvalt muutmise vormist on vajalik suurem enamus kui seaduste vastuvõtmisel;
 - piirilepingute ratifitseerimine, milleks on vajalik Riigikogu koosseisu 2/3 enamuse toetust;
 - presidendi valimine, mis nõuab samuti 2/3 koosseisu enamust.

Piirilepingute ratifitseerimisel oli valitsus sunnitud arvestama Riigikogu tahtega lisada ratifitseerimise seaduse juurde deklaratsioon (preambul). Põhiseadust ei ole kunagi muudetud nii, et opositsioon oleks sellele vastu olnud. Presidenti ei ole Riigikogu suutnud pärast 1992. aastat ära valida, kuna ükski kandidaat pole saanud vähemalt 68 Riigikogu liikme toetust ja presidendi on valinud valimiskogu.

3. **Sõjajärgne parlamentarismikogemus ja mittetunnustamispoliitika NSV Liidu okupatsiooni suhtes tegid Eesti jaoks iseseisvuse ja demokraatia taastamise kergemaks, kui see oli teises olukorras olevatel riikidel.** Suurt mõju avaldas 1920. aasta põhiseaduse tugev parlamentarism Riigikogu rollile 1992. aasta järel, mil võrreldes teiste Euroopa demokraatiatega oli parlamendil kohati määrav mõju valitsuse poliitikale. Tänapäeval sellist mõju parlamendil Eestis ei ole.
4. **Üleminekuperioodidel ei tööta võimude lahusus, vaid institutsiooniline pädevus lähtub pragmaatilistest kaalutlustest, mitte õiguspõhisest.** Paradoksina joonistub Eesti kogemuse varal välja, et üleminekuperioodidel, mil võimude lahusus oli hägustunud,

võis parlamendi roll olla isegi suurem, kui põhiseadusliku korra tingimustes, kuna pädevate inimeste kaasamine eeldas sunnitud, ebatraditsioonilist koostööd kompetentsusest lähtudes. Seda näitab Eesti praktika, aga samuti Lätis ja Leedus aset leidnud välissuhtlemise esindustegevus. Kesk-Euroopa ja endise NSV Liidu riikide praktika kohta autoril andmeid ei ole. Samas ei ilmutanud see parlamentarismi tugevust, vaid hoopiski olukorda, kus parlamendi ülesanded ei olnud selgepiiriliselst välja kujunenud. Rahvusvahelisse suhtlemisse olid kaasatud üksikisikutest parlamendi liikmed nende isiklike sidemete ja võimekuse alusel ja mitte kui seadusandliku kogu institutsioonilised esindajad. Jaan Tõnisson Asutava Kogu liikmena ja Marju Lauristin ülemnõukogu saadikuna tegid välissuhtlemise alast esindajatööd kui täidesaatva võimu pikendused, aga mitte kui rahvaesinduse väljundid. Ü. Nugis on märkinud, et paljud ülemnõukogu liikmed arendasid otsekontakte lääneriikide poliitiliste ringkondadega ning selgitasid rahvusvahelises pressis meie pürgimusi. Juhtus ka nii, et Eesti, Läti ja Leedu tarvis loodi nimetatud organisatsioonides uusi kootöögrupe, ehkki vormiliselt olime veel NSV Liidu koosseisus. See tähendas, et välispoliitilistes seisukohavõttudes olime juba 1990. a sisuliselt vabad ja hakkasime olema arvestatav rahvusvahelise elu subjekt.

Samas mõjutasid nad rahvaesindajatena märkimisväärselt valitsuse välispoliitilisi otsuseid, mida võimude lahususe tingimustes seadusandlik võim ega seadusandliku kogu liige teha ei saa. Parlamentaarse demokraatia kindlustudes sellised pädevuse kõikumised lõppesid. Sellest järeldeb intrigeeriv küsimus, kas selline praktika, mis lähtus kompetentsusest ja ignoreeris institutsioonilisust, oli hea või mitte ja kas jäik võimude lahusus on üldse väikeriigile otstarbekas? Potentsiaali kasutamise mõttes ilmselt mitte, aga demokraatia kui süsteemi stabiilsuse seisukohalt diskuteerimist vääriv. Ebatraditsiooniline diplomaatia oli üleminekuperioodidel paljuski ainuvõimalik, kuna professionaalset diplomaatilist kaadrit ei olnud lihtsalt olemas ja jäigalt institutsioonilisel teel ei oleks olnud võimalik ka Eesti välissuhtlemist korraldada. Sama selge on, et demokraatliku ühiskonna väljakujunemiseks tuli institutsiooniline suhtlemine välja arendada. Pikaajalistes demokraatiates, kus ei ole läbitud üleminekuperioode, võib selline välissuhtlemise vorm jääda arusaamatuks.

5. Riigikogu pädevus välissuhtlemises on üldjoontes samasugune kui teistes demokraatlikes riikides.

- Tavapäraseid rahvusvahelise parlamentaarse suhtlemise vorme kasutab Riigikogu võimaluste piires samas ulatuses, kui teevad seda teisedki riigid. Nende lepingute ring, mille parlament heaks kiidab, vastab täielikult rahvusvahelisele praktikale (Uibopuu 1996, 73).

Võimalustele seab tavaliselt piirid Riigikogu suhteliselt väike koosseis (101 liiget) ja piiratud eelarve.

- Riigikogu pädevus lepingute ratifitseerimisel on sarnane eeskätt Põhja-Euroopa parlamentaarsete demokraatiatega. Võrreldes USA ja mõne teise riigiga on Riigikogu võimalused sekkuda rahvusvaheliste lepingute sõlmimisse väiksemad. Riigikogu nõusolek ei ole lepingu allakirjutamiseks vajalik ja valitsusel ei ole isegi mitte kohustust informeerida Riigikogu väliskomisjoni ratifitseerimisele kuuluva lepingu allakirjutamisest. Ka presidendi, peaministri või välisministri poolt allakirjutatud leping, mis vajab ratifitseerimist, muutub Eestile siduvaks allakirjutamise hetkest ja see seab Riigikogu sundseisu, kas leping tagantjärele legitimeerida või see tagasi lükata, tuues Eestile kaasa rahvusvahelisi komplikatsioone. Samas on Eestis ratifitseerimisprotsess võrdlemisi lihtne, võrreldes näiteks Belgiaga. Paljudes riikides ratifitseerib lepingud riigipea (monarh või president), kuid nendeski maades on parlamendil oluline kaasaráakimisvõimalus nõusoleku andmise teel või tavadest lähtudes (Suurbritannia). H. J. Uibopuu rõhutab aga, et „ehtsa” ratifitseerimise ülesanded annavad parlamendile üksnes Brasiilia ja Mehhiko põhiseadused. Ratifitseerimise mõistet rahvusvahelises õiguses tuleb eristada ratifitseerimisest siseriiklikus tähenduses. Eestis kasutatakse ratifitseerimist vales tähenduses ja tegelikult annab Riigikogu lepingule nõusoleku (Uibopuu 1993, 18–28). Näiteks Põhjamaades ei nimetata parlamendipoolset toimingut ratifitseerimiseks, vaid nõusolekuks või heakskiitmiseks ning lõplik lepingu ratifitseerimine kuulub riigipeale.

6. Demokraatlike riikide võrdlusest ilmneb, et välispoliitika kuulub täidesaatva võimu pädevusse nii parlamentaarsetes kui presidentaalsetes riikides ja parlamendi pädevus ning võimalused mõjutada jooksvat välispoliitikat on väiksed. Pigem on välispoliitilise üldorientatsiooni seadmine antud valijate pädevusse, kuna välispoliitilised valikud võivad olla valimisdebati teemad ja valimised võitnud poliitilised jõud määravad ka välispoliitika alased ümberkorraldused. See aga ei suurenda parlamendi rolli välispoliitika kujundamisel. Piirilepingute ratifitseerimise seadusele preambuli lisamisega aga tõestas Riigikogu, et valitsus ei saa jätta arvestamata Riigikogu enamuse suhtumisega ka välispoliitilistesse küsimustesse.

7. On oht, et parlament, delegerides suure osa oma võimust, eeskätt aga välispoliitikast valitsusele, võõrandab riigi seisukohalt olulised otsused nii endast kui rahvast liiga kaugelt. Iseenesest ei ole võimu delegeerimine eesmärk omaette, vaid realistlik taotlus edukalt rahvusvahelisel areenil toime tulla. Kuid siin võib ilmned a õhkõrn piir,

kus valitsus kasutab oma pädevust pöördumatute rahvusvaheliste kohustuste võtmiseks riigile, mis ei ole vastuvõetavad ei rahvale ega tema seadusandlikele esindajatele. Sellises olukorras oli Eesti nn juulilepingute sõlmimise ajal 1994. aastal.²¹ Lepingud pidi küll tagantjärele ratifitseerima Riigikogu, kuid tegi seda sisuliselt sundseisus, kuna riigile lepingu allakirjutamisega võetud kohustusi ei saanud enam teha olematuks. Seega avaldub ka välispoliitikas küsimus, kuidas on demokraatlikus riigis rahvas tegelikult esindatud riigi valitsemises ja kas parlamendil kui rahvaesindusel on reaalne võimalus kaasa rääkida välispoliitilistes otsustustes, mida kujundab kitsas ametnikering, kuid mis toob kaasa tagajärjed kogu riigile.

Analüüsides, kes langetab tegelikkuses välispoliitika-alased otsused, tõdeb rahvusvaheliste suhete ekspert Eiki Berg, et „eksperdid on need, kelle sulest ilmuvad praktilist kaalu omavad poliitika-analüüsid või välispoliitilised doktriinid. Omades ühiskonnas mõjukaid positsioone teadlastena, riigiametnike või ajakirjanikena, suudavad paljud eksperdid mõjutada välispoliitikat” (Berg 2002c, 13). Endine välisminister Jüri Luik aga tõdes, et „välispoliitika oli väga kitsa ringi käes ja põhiliselt tegeles sellega välisministeerium, kuhu ka läbirääkimiste delegatsioon kuulus.”²² Riigikogu osa oli väga väike. Tagantjärele võib kritiseerida või hinnata – oli see hea või halb –, aga faktiks see jääb” (Berg 2002c, 92). Need tõdemused ilmutavad selgelt, kuivõrd kaugel on välispoliitiliste otsuste tegemine tegelikult seaduseandjast, kes kannab rahva ees vastutust muuhulgas ka riigi välispoliitilise tegevuse eest.

Ammendavat vastust, kas sellist ohtu saab vältida, ei ole, kuid mõned ümberkorraldused Riigikogu ja valitsuse poliitilise pädevuse jaotuses seda kindlasti tasandaks:

- Riigikogu poolset reaalselt kontrolli valitsuse ja eriti ametkondade üle tuleks suurendada.
- Riigikogu võiks arutada ja võtta vastu otsused ka EL-i tasandit puudutavates olulisemates küsimustes, mis kuuluvad EL-i reeglite järgi valitsuse pädevusse. See tugevdaks Eesti positsiooni suhetes Euroopa Komisjoniga tervikuna, aga samuti avardaks avalikkuse kaasaráääkimisvõimalusi EL-i küsimustes. Loomulikult ei pea Riigikogu arutama detaile, kuid Põhjamaade kogemus võiks olla eeskujuks.

8. Riigikogu kontroll täidesaatva võimu tegevuse üle on jäänud ebapiisavaks, sageli formaalseks, ja on nõrgem, kui parlamentaarne kontroll demokraatlikus riigis peaks olema. See on kindlasti nõrgem

²¹ Juulilepingud olid Eesti ja Venemaa vahelised lepingud, mille alusel viidi Eestist välja Vene väed, kuid mis võimaldasid samas Eesti territooriumil demobiliseerida suure osa Vene kaadrisõjaväelastest ja tagasid neile pretsedenditud sotsiaalsed garantiid.

²² Jutt on Eesti-Vene läbirääkimistest, mis viisid nn juulilepingute sõlmimiseni.

kui Ameerika Ühendriikides, aga samuti võrreldes Põhja-Euroopa riikidega. Selle põhjuseks on Riigikogu liikmete suur sõltuvus erakonna juhtkonnast, kes valitsuskoalitsiooni kuulumisel on enamasti valitsuse liikmed, aga tingitud ka parlamendivälistest teguritest – erakondade liigsest tsentraliseeritusest, ametnikkonna politiseeritusest, kolmanda sektori nõrkusest ja meedia huvipuudusest.

- 9. Riigikogu ei ole suutnud kohaneda kiiresti muutuva keskkonnaga 2000-ndatel aastatel ega oma tööd vastavalt vajadusele ümber korraldada.** Üleminekuperioodi inerts toota seadusi on jätkuvalt tähelepanu keskpunktis, kuid vajadus uute seaduste järgi on kordades vähenenud. See toob kaasa uute seaduste täistekstide regulaarse tootmise. Keskendumine tähtsatele riigielu küsimustele, nende analüüsile ja tuleviku kujundamisele on jäänud varju. EL-iga liitumine on vähendanud Riigikogu võimalusi kujundada Eesti poliitikat ja seda ei ole suudetud ümberkorraldustega kompenseerida.

3. Eesti ja Venemaa vahelised piirilepingud – avalik arutelu ja menetlus Riigikogus

Peatükis tutvustatakse piiriteema kerkimist uurimisobjektiks ja vaadeldakse lähemalt Eesti-Vene riigipiiri kujunemist Vabadussõja ja Tartu rahulepingu tulemusena. Eraldi tähelepanu all on piiri muutmine peale Teist maailmasõda ja piiriküsimuse tõstatamine seoses Eesti iseseisvuse taastamisega. Keskne osa peatükist käsitleb piirilepingu ratifitseerimise ettevalmistamist ja arutelu Riigikogus, samuti analüüsib asjaolusid, miks piirileping ei ole senini jõustunud. Peatüki ülesanne töö terviku seisukohalt on näidata Riigikogu võimalusi rakendada oma pädevust olukorras, kus valitsuse eesmärgid välispoliitilises küsimuses lahknevad avalikus arvamuses valitsevatest seisukohtades ja kus valitsusel ei ole võimalust valitsuskoalitsiooni distsipliinile tuginedes võimalust on eesmärki ellu viia. Peatükis lähtutakse teesist, et Eesti ja Venemaa vahelised piirilepingud on vajalikud Eesti-Vene majandussuhete elavdamiseks ja Eesti investeerimiskliima parandamiseks.

3.1. Piiriküsimuse teoreetiline taust

3.1.1. Geopoliitiline lähenemine

Rahvusvahelisel tasandil on piiriteema olnud uurimisobjektiks alates 19. sajandi lõpust.²³ Esmalt seoses koloniaalekspansiooni märkimisväärse laienemisega, millega kaasnes geopoliitiliste õigustuste otsimine imperialistliku poliitika

²³ Autor on toetunud Riin Saadjärve (2008) uurimistöös esitatud põhjalikule ülevaatele.

läbiviimiseks ja teiste maade haaramiseks oma mõjusfääri. Teiseks seostus see rahvusliku liikumisega, rahvusliku vabadusvõitlusega, püüdlusega ühendada ühe rahvuse esindajad ühe riigi koosseisu. Tekkisid kultuuriautonoomia ja rahvaste enesemääramise õiguse teooriad. Umbes sellel ajal iseseisvusid Balkanimaad, tekkisid Saksamaa ja Itaalia kui uue suurriigid, autonoomiat pürgisid laiendama (ja varjatult iseseisvuma) Austria-Ungari rahvad, poolakad ja soomlased, Uuest Maailmast taandus lõplikult Hispaania koloniaalvõim, loodi dominioone Briti Euroopa-päritolu rahvastikuga kolooniates. Seega oli tekkinud tellimus vaadelda geograafiat läbi poliitilise prisma.

1897. aastal avaldas uurimuse „Politische Geographie“ Friedrich Ratzel, milles väitis, et riike saab vaadelda kui elusorganisme ning nende piire organismi nahana. Riigid on omavahel pidevas võitluses, et suurendada oma võimu ning kujundada või säilitada kõige efektiivsemat riigipiiri: võimalikult lühikest, mis hõlmab suurima praktilise geograafilise ruumi, kõige lihtsama ning kõige kergema, mida kaitsta (Ratzel 1897). Ratzel arendas ka „eluruumi“ (*Lebensraum*) teooria, mille järgi on riigipiiriga piiratud ala rahvuse jaoks vajalik, et kindlustada enda säilimine (Ratzel 1991). Seega saab Ratzelit pidada poliitilise geograafia rajajaks.

Termini „geopoliitika“ võttis 1899. aastal kasutusele rootslane Rudolf Kjellen, kes määratles geopoliitilist uurimisviisi kui „teadust riikidest kui aladest kosmoses“ ning hiljem kujundas sellest „teooria riigist kui geograafilisest organismist või fenomenist ruumis“. Ta rõhutas, et sellised ruumilised faktorid nagu asukoht, füüsilised ressursid, morfoloogia, territoorium ja rahvastik omavad fundamentaalset tähtsust ühe riigi käitumise selgitamisel ning et riiki tuleb vaadelda kui inimest, kellel on elutsüklid: noorus, täiskasvanuiga ja vanadus (Kjellen 1940).

Geopoliitiline lähenemine riikide käitumise selgitamisele põhines niisiis eeldusel, et ükski riik ei saa põgeneda geopoliitilise reaalsuse eest; pole võimalik muuta maa asendit veekogude, kõrgustike, maavarade suhtes ega valida endale meelepäraseid naabreid (Saadjärv 2008, 13). Saksa geopoliitika ühe olulisema esindaja Karl Haushoferi veendumuse kohaselt määravad riigi käekäigu ja välispoliitika teostamise võimalused riigi asend ja ruumilised iseärasused (Haushofer 2001, 34).

Suurbritannia geograafi Halford Mackinderi sõnul tuleb riigil teadvustada geograafiline tegelikkus, kuivõrd riigi positsioon maailmaareenil sõltub suuresti just tema geograafilistest tingimustest (Mackinder 1996, 176).

Lisaks sellele, et geopoliitilises lähenemises nähakse territooriumis riigi välispoliitilise käitumise olulist mõjutajat, on Friedrich Ratzeli sõnul kindel maa-ala oluliseks teguriks ka sisepoliitilistes kriteeriumites, kuivõrd riigi elanikkond seostab end kindla territooriumiga ning sellel suhestumisel on oluline roll riigi eesmärkide, tegevuse ja potentsiaali kujunemisel (Berg 1998, 19).

Geopoliitilisi argumente kasutati võrdlemisi sageli õigustamaks riikide ekspansiooni. Näiteks selgitas *Sir* Halford Mackinderi südamaa ja ääremaa teooria suurriikide imperiaalsete vallutuste vajalikkust (tema eesmärgiks laiemalt oli „värvata geograafia kui riikluse ja strateegia abi“), õigustades selle kaudu Suurbritannia ekspansiooni. Südamaariigi eesmärgiks on selle teooria kohaselt õigustatud tung merele, et selle kaudu kindlustada oma julgeolekut. Kui väljapääs avamererele on aga saavutatud, püütakse muuta meresid „järvedeks“, st siseveteks. Mereäärseid riike vaatlevad südamaariigid kui oma ääriiike, pidades normaalseks nende allutamist enese ülemvõimule ühel või teisel viisil (Mackinder 1969, 168).

Ka Haushofer väitis, et riik peab saavutama piirid, mis on vajalikud sisemise arengu kindlustamiseks, ning kui riigil on vajadus ja piisav jõud naaberriigi või võitleva riigi territooriumi vallutada, on tal õigus seda teha (Saadjärv 2008, 14). Nii on näiteks enamik geopoliitika uurijaid pidanud Venemaad klassikaliseks südamaaks ning väljapääsu otsimine merele on olnud tihti tema ekspansiooni põhjuseks. Nende seisukohtade taustal on erandiks sotsioloog Randall Collins, kelle arvates on ka Venemaa puhul tegemist ääremaaga (Collins 1999, 51).

Teise maailmasõja järel geopoliitika tähtsus vähenes ja eeskätt seetõttu, et seda seostati Saksamaa poliitiliste ja sõjaliste ambitsioonide õigustamisega. Ühtlasi vähenes bipolaarses maailmas territooriumide tähtsus, kuna konflikti allikateks muutusid enamalt jaolt ideoloogilised küsimused ning peamisteks mängijateks maailmaareenil muutusid kaks suurriiki ja nende poolehoidjad (Saadjärv 2008, 15). Uuesti hakkasid 1970-ndatel „uut geopoliitikat“ kasutama Ameerika Ühendriigid ja Prantsusmaa. Sellega tegi algust Ameerika Ühendriikide riigisekretär Henry Kissinger, kes kasutas geopoliitilist kontseptsiooni oma välispoliitilises diskursuses. Prantsusmaal tutvustas seda samal ajal uus koolkond poliitilisi geograafe, keda juhtis Yves Lacoste. Geopoliitika taasavastamine hõlmas tagasiminekut geopoliitika natsismi-eelsesesse perioodi, võimaldades ümber hinnata selle distsipliini rolli (Parker 1998, 5). Samas tekitas probleeme tõik, et geopoliitika mõistel ei olnud ühemõttelist definitsiooni ja seda kasutati seetõttu mitmes erinevas tähenduses (Lacoste 2001).

Terminit „geopoliitika“ kasutatakse ka tänapäeval ettevaatlikult, kuna kardetakse ajalooliste paralleelide uuesti tõstatumist.

3.1.2. Riik ja riigipiir

Riigi eksisteerimise seisukohalt on oluline riigipiir, nagu seda on territoorium, rahvas ja avalik võim. Piirid on ajalooliselt seotud territooriumide ja riikide territoriaalsuse kujunemisega. Piiridega määratletakse sees- ja väljaspool asuv (Berg 2002c, 12). Ka siis, kui piiride näol on enamasti tegemist meelevaldsete/tehislike eraldusjoontega, võib neil rahvuskogukondade jaoks olla sügav sümbolne, kultuuriline ja ajalooline tähendus (Paasi 1995, 42–63).

Riigipiir määrab territooriumi, millel avalik võim omab pädevust tegutseda. Eestis koostatud rahvusvahelise õiguse õpik defineerib riigipiiri kui maakera

pinnaga ristiolevat mõttelist tasapinda, mis eraldab riigi territooriumi riikide ühiskasutuses olevast avamerest ja teiste riikide territooriumitest (Rahvusvaheline õigus 2004, 93). Piirid on märgiks riigi suveräänsusest ning loovad ja säilitavad riigi ja rahvuse (Donnan, Wilson 1999, 5). Riigipiir kehtestatakse poliitiliste otsuste ja seadustega (Anderson 1998, 4). Riigipiiride puutumatus on aga üldtunnustatud rahvusvahelise õiguse põhimõte, mis tuleneb otseselt riigi suveräänsuse ja territoriaalse terviklikkuse austamise kohustusest (Uustal 1984, 123).

Samas on aga paljud riigipiirid kujundatud mitte riikide vastastikuste kokkulepete kaudu, vaid piiri asukoha on määranud maailma juhtriikide kokkulepped või jõupositsioonilt tehtud otsused, mistõttu piiri asukoht on selle sees elavate inimeste jaoks kui meeldetuletus nende riigile osaks saanud ebaõiglusest. Piiridel on oluline roll ka inimese riikliku identiteedi kujundamisel, kuivõrd nende abil on elanikel võimalik end tunda ühtse kogumina ja sellega seoses omavad piirid nende sees elavate inimeste jaoks kindlat sümboolset tähendust. Suhtumine piiri ja selle asukohta võib niisiis olla mõjutatud kogu rahva jaoks olulistest põhimõtetest ja uskumustest (Saadjärv 2008, 16). Mõnedel juhtudel saab rääkida ka looduslikest riigipiiridest, mille määrab keskkond (mäeahelik, veekogu), samuti ajaloohämarustes kujunenud traditsiooniliselt tunnustatud piir, mis ei ole kunagi tekitanud vaidlusi. Nimetatud põhjustel on mitmed riigid saanud hakkama ilma piirilepinguteta, kuna nende järgi ei ole lihtsalt vajadust.

Mida suletum oli piir, seda tugevam oli tema mõju nii tegeliku kui ka sümboolse tõkkena, seda tugevam oli valitsejate veendumus, et range piirikontroll oli peamiseks võimu säilitamise vahendiks. (Anderson 1996, 3).

Sageli oli kahe riigi vahelise piiri täpne paiknemine ka naaberriikide vaheliste vaidluste ja konfliktide allikaks, enda territooriumi laiendamist peeti julgeoleku kindlustamise küsimuses arvestatavaks argumendiks (Saadjärv 2008, 16). Enne 1914. aastat kehtinud süsteemis esines Malcolm Andersoni väitel neli omavahel tihti kattuvat piirivaidluse tüüpi. Esiteks, toimusid territooriume puudutavad vaidlused, kus osapooled toetasid oma nõudmisi ajalooliste või rahvuslike argumentidega või kohustusega jagada sõjasaak võrdselt. Teiseks, riigid pidasid „positsioonilisi“ vaidlusi piiri täpse asukoha üle, sest osapooltel oli erinev arvamus, millistest põhimõtetest lähtuvalt oli piir tõmmatud. Kolmandaks, peeti võitlust ressursirikaste ja strateegiliselt tähtsate alade üle. Neljandaks, riikide territoriaalset paigutumist ohustasid revolutsioonilised liikumised, mis seadsid eesmärgiks muuta fundamentaalselt kogu poliitilist kaarti (Anderson 1996, 26).

Piiride poliitilised ja sotsiaalsed elemendid muutusid eriti tähtsaks siis, kui territoriaalsus ja rahvuse ideoloogia kerkis esile ja toimis rahvusriiki loova tegurina, mis nii laiendas territooriumi väärtust puhtalt instrumentaalselt väärtuselt sümboolsetele, identiteediga seotud väärtustele, luues seega territoriaalse identiteedi. Viimane omakorda kujundas elanike nägemust

rahvuslikust, keelelisest ja kultuurilisest homogeensusest (Saadjärv 2008, 17). Pärast Esimest maailmasõda toimunud muutusprotsessides riikidevahelistes suhetes vaadeldi rahvusvahelist süsteemi tihti ka „post-territoriaalsena” (Castells 1996), milles territoorium ja piirid on oma endise tähenduse kaotanud ning muutunud pigem institutsiooniks, mille tähendus muutub ajas ja ruumis sõltuvalt sellest, kuidas muutub rahvusvaheline süsteem nende ümber (Joenniemi 1998, 183-206). Tekkis hüpotees, mille kohaselt on piirid sotsiaalselt konstrueeritud, pidevalt muutuvad institutsioonid, mis piiritlevad riigi suveräänsuse ja kodanikkonna ning mille funktsioonid on nii füüsilised (riigi kontroll kaubanduse ja immigratsiooni üle) kui ka moraalsed (Paasi 1998, 72). Kultuuriliste takistustena „markeerivad nad identiteedi ja rahvusluse narratiivi elemendid” (Anderson 1996, 75). ning toetavad tihti ajalooliste jutustuste ning „teise” kujundi loomist (Albert 1998, 57).

Külma sõja perioodil muutusid riigipiirid teatud määral vähemolulisemaks, kuivõrd riikide (*resp.* blokkide) vaheliste konfliktide allikaks said rohkem ideoloogilised kui rahvuslikud küsimused ning territoorium, nagu rõhutas Saadjärv, ei mänginud konflikti käigus enam olulist rolli (Saadjärv 2008, 17). Saadjärve väide rakendub loomulikult territooriumi ideoloogilisele, mitte sõjalisele ja võimupoliitilisele rollile. Näiteks Ladis Kristof on kirjutanud: „Kas me tahame seda või mitte, kuid piirivaidlused, mis domineerisid rahvusvahelises poliitikas veel põlvkond tagasi, on diplomaatilisest temaatikast kadumas” (Kristof 1959, 278). Samas omandas piiride sulgemine, range piirirežiim ja inimeste liikumise takistamine üle piiride enneolematud mõõtmed. Eriti rakendasid seda mõned kommunistliku bloki riigid (NSV Liit, Saksa DV, Hiina RV, Korea RDV), põhjendades äärmuslikke meetmeid küll rahvusvahelise olukorraga, nagu üritaks „vaenulik kapitalistlik naabus õhnestada õitsvat sotsialismi”, saates sinna spioone, diversante ja provokaatoreid. Tegelik põhjus oli mõistetavalt sisepoliitiline. Kardeti inimeste massilist lahkumist, tegeliku info levikut riigi olukorra kohta ja ideoloogiliste dogmade usutavuse kadumist seoses inimeste piiriülese läbikäimisega.

Külma sõja järgne maailm võttis järjest enam omaks ettekujutuse „globaalsest külast”²⁴, kus riigipiirid ei oma enam mitte mingisugust tähtsust, kuivõrd riikidevahelise koostöö eesmärgiks on piiride ületamine ning rahvusvahelisi ohte, millega kõik riigid on sunnitud tegelema, ei takista riigipiirid niikuinii. Piirid ei ole enam niivõrd kahte riiki eraldavaks jooneks, vaid pigem võimalus arendada koostööd ja tihendada kontakte „teisel pool” asuva partneriga. Lisaks

²⁴ Mõiste „*global village*” võttis kasutusele Kanada filosoof ja kulturooloog Marshall McLuhan. Globaalse küla poliitilis-juhtimisproblematika (arenguprotsessides tekkinud konfliktide lahendamine, inimõiguste tagamine, vastuseis „ajupesule” jt vägivallavormidele) määratakse McLuhani arvates sellega, et „globaalne küla absoluutselt kindlustab maksimaalse üksmeele kõikides küsimustes”.

ei olnud enam territooriumiga võimalik siduda riigi julgeolekut, sest riigi kultuuri, majanduse ja sotsiaalse olukorra areng ei sõltunud enam niivõrd riigi territooriumist (Saadjärv 2008, 18). Samas tundub selline arvamus põhinevat pigem teorial kui praktilal. Näiteks viisarežiime ja elamislubade väljastamise tingimusi pärast NSV Liidu ja Jugoslaavia lagunemist mitte ei lihtsustatud, vaid hoopiski karmistati. Seda ei teinud mitte ainult rikkad lääneriigid, vaid ka mitmed arengumaad, kes kartsid salakaubaveo, inimkaubanduse, narkootikumide ja relvade liikumist üle riigipiiride.

Külma sõja lõpul tekkinud võimuvahetuste muutumine tõestas teiselt poolt aga ka väidet, mille kohaselt muutuvad võimusuhted võivad uuesti esile kergitada ajaloolised piiriprobleemid. Nii kinnitab Quincy Wright, et pikka aega vaikusel olnud ajaloolised nõudmised võivad esile kerkida kohe, kui tekib selle jaoks soodne pinnas (Wright 1965, 772). Külma sõja järgses maailmas tekkis paljude uurijate üllatuseks just Wrighti väidet toetades mitmeid territoriaalseid vaidlusi ning piirikonflikte. Seega kinnitab rahvusvaheline olukord, et piirivaidlused pole ka tänapäevases maailmast kadunud: endiselt peetakse kindlalt piiritletud territooriume ning lepingutega fikseeritud piiri riikluse seisukohalt oluliseks faktoriks, mis tagab riigi suveräänsuse ja püsijäämise. Lisaks sellele on endiselt teadmisege oma territooriumist, kohast ja ruumist seotud rahvuse identiteedi sotsiaalne konstruktsioon (Newman 1998, 13).

Tänapäeval, mil piirimuudatuste õiguslikkust ei tõestata enam geopoliitiliste argumentide abil, kasutatakse pigem termineid „ajalooline õigus”, „ülekohtu heastamine” jne. Üldjuhul pole piirivaidlusi pidavate riikide eesmärgiks saada enda valdusse mingi kindel ressurss (näiteks loodusvara näol), vaid liita endaga „ajaloolised territooriumid”, seega on pigem tegemist rahvuslike põhjustega (Saadjärv 2008, 18). Yves Lacoste'i sõnul puhkevad maailmas konfliktid, kus ei ole enam kaalul territoorium, vaid väga kindlad elemendid sümboolsest ajaloost (Lacoste 2001, 121). Tõsi, tihti on piiriküsimuse varjus riikidevahelise konflikti allikaks hoopis muud faktorid, kuid piir kui selline pole oma tähtsust kaotanud. Nagu kinnitab Virginie Mamadouh: „Me võime elada maailmas, kus piiride funktsioonid on muutunud, kuid me ei ela „piirideta“ maailmas” (Mamadouh 2000, 12). 1990-ndatest alates on seoses uute riikide tekkimisega märgata pigem piiriküsimuse tähtsustumist kui selle kadumist. Tõsi, ühelt poolt võime näha majanduslikult tihedalt integreeruvate riikide omavaheliste piiride üha suuremat formaliseerimist, näiteks EL-i ja Schengeni riikide sisepiiridel. Ent samas on nähtud piiride muutmise teema tõstatamises üht tõsisemat ohtu rahule. See on üks põhjusi, miks uute riikide puhul püüti iga hinna eest säilitada varasemad administratiivpiirid. Nii endise NSV Liidu, Jugoslaavia ja Tšehhoslovakkia territooriumil, aga ka Namiibia, Eritrea ja Ida-Timori puhul. Uute piiride küsimus on saanud aktuaalseks Kosovo, Abhaasia, Lõuna-Osseetia, Dnestritaguse Moldaavia ja Mägi-Karabahhia suveräänsuse debatis. Küsimus piiride kulgemisest Bosnias ja Hertsegoviinas oli üks põhilisi kodusõja ja etnilise puhastuse põhjusi.

Riikidevaheliste piiride paiknemise küsimus vajab endiselt täielikku tähelepanu ka seetõttu, et just territoriaalseid vaidlusi on peetud kõige keerulisemaks poliitilise vaidluse liigiks, kuivõrd neid on ülikeeruline lahendada ning nad võivad kergesti viia vägivaldsete kokkupõrgeteni ning tänapäevani puudub üldine arusaam selle kohta, kuidas piirikonfliktid tekivad ning kuidas oleks neid võimalik lahendada (Forsberg 1995, 9). Samas on viimastel aastakümnetel esile kerkinud piirikonfliktid siiski enamalt jaolt mittevägivaldsed ning lahendus leitakse kas läbirääkimiste teel või pole puuduv kokkulepe piiri suhtes peamiseks kahe riigi suhteid halvendavaks teguriks. Piire ja piirialasid mõistetakse erinevalt ka nende uurimisel, sõltuvalt uurija erialast: kui geograafid näevad piire katkematute füüsiliste joontena, mis rahvusvahelises süsteemis eraldavad üksteisest riike ning omavalitsusi, siis sotsioloogid ja antropoloogid mõistavad piire pigem kui mingit abstraktset joont, mis eraldab „meid” ja „neid”, „siin-” ja „sealpoolest”. Tänapäeval on piiri suurim muutus olnud selles, et enam ei peegelda piir mingit kindlat eraldusjoont, vaid pigem on piir muutunud alaks, kus võimalik erinevatel kultuuridel, gruppidel, etnilistelt kooslustel kohtuda ning omavahel suhelda. Siiski ei käi selline definitsioon füüsiliste piiride, vaid pigem sotsiaalteadlaste poolt uuritud suhtlusjoonte kohta, mis ei pea asuma kahe riigi vahel, vaid võivad olla ka näiteks suurlinnades (Saadjärv 2008, 19).

3.1.3. Piirimuutmise argumendid: ajalooline õigus, enesemääramisõigus ja majanduslikud aspektid

Territooriumi väärtust hinnatakse Tuomas Forsbergi sõnul tavaliselt kahel viisil. Kõigepealt vajadusest kontrollida territooriumi oma julgeoleku kaitsmiseks, teiseks majanduslikus mõttes. Samas võib territooriumile lisada ka paljusid teisi väärtusi. Kontrolli territooriumi üle saab tihti näha võimalusena edendada religiooni, rahvuskultuuri või poliitilist süsteemi antud maa-alal. Territooriumi väärtus sõltub väga tugevalt kontekstist, olles seega mittekonstantne ja rahvusvahelisest süsteemist sõltuv suurus, kusjuures ratsionaalsed põhjendused võivad ka puududa. Julgeoleku ja majanduse seotus territooriumiga võib olla sotsiaalselt konstrueeritud ning sellisel juhul on territooriumil tegelikkuses sümbolne, mitte ratsionaalne väärtus (Forsberg 1995, 30).

Läbi aegade on riikide poolt otsitud õigustusi territoriaalsete nõudmistele põhjendamiseks. Muidugi ei ole riikide poolt tegevuse legitimeerimiseks kasutatavad põhjendused alati kooskõlas reaalsusega, kuid samas ei saa ka väita, et õigustus tegevusele ei sisalda mitte kunagi tegelikke motiive (Saadjärv 2008, 20). Rahvusvaheline õigus esitab kolm territooriumi omastamise õigust: ajalooline õigus, riikidevahelised kokkulepped ja efektiivne okupeerimine. Kui efektiivne okupeerimine kui õigustus territoriaalsete muutuste elluviimiseks on tänapäeval rahvusvahelisest käitumisest kadunud, siis järjest enam toetatakse oma nõudmistele ajaloolisele õigusele ning enesemääramisõigusele, samal ajal kui majanduslike ja strateegiliste argumentatsioonide olulisus on Andersoni (1996, 22) sõnul pidevalt kahanenud.

Ajalooline õigus on olnud territoriaalsete nõudmiste õigustuseks juba sajandeid. Ka pärast Teist maailmasõda on Alexander Murphy sõnul kõiki territoriaalseid nõudmisi naaberriigi vastu püütud õigustada püüdega taastada riigile ajalooliselt kuulunud, kuid ebaõiglaselt ära võetud territooriumi. Murphy toob välja kolm ajalooliste nõudmiste tüüpi (vahendatud Forsberg 1995, 25):

- 1) iga ajaloos toimunud omandamist saab esitada kui baasi ajaloolistele nõudmistele ning võib eeldada, et riigid püüavad alati paisutada oma „põlist“ rahvuslikku territooriumi ajalooliste nõudmiste abiga. Samas on selline õigustus raskendatud, kuna paljusid piire on ajaloos mitmekordselt muudetud;
- 2) maa kuulub neile, kes tulid sellele territooriumile esimesena või kes seda esimesena harisid;
- 3) rahvusvahelist õigust on minevikus rikutud (Forsberg 1995, 25).

Kui teisena välja toodud õigustust tänapäeval enam vaevalt kasutatakse, siis esimene ja kolmas argument leiavad piirivaidlustes sagedat kasutamist. Olukorra teeb ajaloolisest seisukohast keeruliseks asjaolu, et tihti on mõlemal vaidluspoolel võimalik kasutada samu argumente: kahe riigi vahelise piiri ajalugu on olnud pikk ning sageli on teatud aspektidest õigus mõlemal osapoolel.

Enesemääramisõigus oli põhiliseks argumendiks Austria-Ungari, Saksamaa, Türgi ja Venemaa rahvastel enne Esimest maailmasõda iseseisva rahvusriigi nõudmisel. Enesemääramisõigust käsitleti kui rahva õigust otsustada oma saatuse üle, kusjuures see sisaldas õigust eralduda teise riigi koosseisust ja asutada rahvusriik või nagu selle sõnastas sõjaeelne Eesti Entsüklopeedia: „rahva või rahvuse õigus määrata oma riiklikku saatust“ (Eesti Entsüklopeedia II 1933, 1130).

Majanduslikud argumendid tõstatuvad piiride kontekstis enamasti koos geopoliitiliste põhjendustega, aga ka viitena regiooni majanduslikule terviklikkusele, maavaradele ja toorainele (ressursside tagamaale), tööjõu ja sobivate tootmistingimuste lähedusele, kaubanduslikele võimalustele (kaubateed, sadamad, ühenduskanalid nagu nafta- ja gaasitorud) jm. Kaasajal on majanduslike argumentidega raske põhjendada territoriaalseid pretensioone ja globaliseeruvast maailmas ei ole need põhjendused ka veenvad.

Külma sõja järgses rahvusvahelises kogukonnas tundub olevat levinud veendumus, et territoriaalseid vaidlusi võiksid lahendada rahvusvahelised normid. Probleem aga on selles, et normide tähendus ja olulisus võivad olla segased ja mitmeti mõistetavad, mis omakorda võib kaasa tuua olukorra, kus mõlemad osapooled soovivad ühtesid ja samu argumente kasutada oma vastandlike nõudmiste toetamiseks (Saadjärv 2008, 20-21).

Teise maailmasõja tulemusena tekkinud piirid külmutas rahvusvahelisel tasemel 1975. aastal Helsingis toimunud Euroopa Julgeoleku- ja Koostöökonverents, mille tänaseks järeltulijaks on Euroopa Julgeoleku ja Koostööorganisatsioon (OSCE). Saavutatud kokkulepe nägi ette, et

olemasolevaid piire vägivaldsel teel ei muudeta. Mida see tegelikkuses tähendab, ei olnud selge allakirjutamise hetkest, kuna NSV Liit ja mitmed lääneriigid tõlgendasid sätet erinevalt. Näiteks järeltas NSV Liit, et sellega on lääneriigid tunnustanud Balti riikide annekteerimist NSV Liidu poolt. USA president Gerald Ford aga tegi avalduse, et Helsingi lõppakt ei muuda USA mittetunnustamispoliitikat Balti riikide suhtes. 1990-ndatel Euroopas aset leidnud paljud piirimuudatused näitasid, et kokkulepe oli vananenud ainuüksi viieteistkümne aastaga. Ametlikes seisukohavõttudes ei ole Helsingi lõppaktist loobutud ega seda ka revideeritud, vaid on väidetud, et kokkulepete alusel saavutatud piirimuudatused ei ole sellega vastuolus. Seda on teinud ka Venemaa, tunnustades nii Saksamaa ühinemist kui ka 1990-ndatel tekkinud uusi Euroopa riike. Venemaa lahendas enda jaoks vastuolu, rõhutades, et uusi piire ei tekkinud, vaid NSV Liidu, Jugoslaavia ja Tšehhoslovakkia territooriumil tekkinud riigid säilitasid olemasolevad liiduvabariikide-vahelised piirid. Liiduvabariikidel aga oli õigus eralduda ja luua iseseisev riik. Pretsedendina, millega Helsingi lõppakti rikuti, käsitles Venemaa Kosovo iseseisvuse tunnustamist, kuna see ei olnud liiduvabariik ega isegi mitte autonoomne üksus, kuna Serbia ja hilisem Jugoslaavia president Slobodan Milošević oli Kosovolt autonoomia ära võtnud. Ülejäänud Euroopa käsitles Helsingi 1975. aasta lõppakti rikkumise pretsedendina Venemaa agressiooni Gruusia vastu ning Abhaasia ja Lõuna-Osseetia iseseisvuse tunnustamist 2008. aastal.

Tänane rahvusvaheline õigus tunnustab riigi suveräänsust. See lähtub üldjuhul Vestfaali suveräänsuse alusest, kuid on samas sellest tunduvalt kaugenenud, kandes valitsejale kuulunud suveräänsuse üle rahvale. Selline ülekandumine võib näida formaalne ja teoreetiline. Praktikas tähendab see muudugi suveräänsuse kuulumist riigile ja selle teostamine on delegeeritud valitsusele. Välissuhtlemises osaleb riik kui tervik ning riiki esindab rahvusvaheliselt tunnustatud pädev isik, tavaliselt riigipea (monarh, president vm). Seega on suveräänsuse kehastajaks vähemasti välissuhtlemises valitseja, milline ka ei oleks tema pädevus selle riigi seaduste valgusel, keda ta esindab. Totalitaarsed riigid (NSV Liit, Hitleri-Saksamaa) aga on ka kaasajal bodäänisuveräänlikud, arvestades nende valitsejate piiramatut võimu (Loone 2004, 67-68). Suveräänsus on rahvusvahelistes suhetes eetika kategooria, vähemasti kaasajal: teine riik ei tohi sellele sekkuda. Bodäänisuveräänlikke malle järgivad riigid ei pruugi seda tunnustada. Selline tõlgendus põhineb välispoliitika realistlikul teoorial, mis varasematel aegadel on paraku lubanud ühe riigi suveräänsuse rikkumist teise riigi poolt, kui jõudude vahekord muutub. Seepärast on enne Stimsoni doktriini tunnustatud peaaegu kõiki vägivaldselt tehtud piirimuudatusi. Helsingi lõppaktiga see vähemasti allakirjutanud riikide seisukohalt välistati. Viimane ei ole küll vägivaldseid piirimuudatusi ära hoidnud, kuid „jõuga läbiviidud piirimuudatused ei ole enamikel juhtudel leidnud tunnustust või siis on neid tunnustanud vaid üksikud riigid” (Nutt 2009).

Juba pärast Esimest maailmasõda hakkasid riigid panustama rahvusvahelise õiguse normidele Kaasaegses rahvusvahelises õiguses on hakatud tunnustama suveräänsuse-üleseid põhimõtteid, mis ei ole enam riigi siseasi, näiteks inimõigusi. Selliste põhimõtete jõustamine piireületava tegevusena võib üles kaaluda suveräänsuse. (Forsyth 1992, 40; Loone 1991)

Rahvusvaheline õigus on kogu oma eksistentsi vältel olnud arengus ja muutumises ning kirjutamata põhimõtete kogum on selles tihtipeale tähtsam kui kirjutatud reeglid. Seetõttu kasutatakse eetika argumenti rahvusvahelises õiguses sageli, kohates nii seisukohti, et rahvusvaheline õigus peab eeskätt tuginema eetikal (Jones 1992, 57), kui et lähtepunktiks peaks olema just praktika, mitte moraalipõhimõtted (Nardin, Mapel 1992, 316). Nicholson (2004, 39) toob välja seisukoha, et rahvusvahelisel õigusel ei ole tegelikult kohta, kuna riigid eiravad seda alati, kui peetakse vajalikuks. Realistliku välispoliitika teoreetikud peavad seda printsiipi kehtivaks nii riikide siseasjadesse mittesekkumise küsimuses kui ka riikidevahelistes suhetes, milles oluline osa on ka riigipiiride problemaatikal. Riikide käitumine peaks lähtuma nende huvidest ja (jõu)positsioonist ning normatiivsed käitumisreeglid, millest lähtutakse siseriiklikult, ei peaks mõjutama riikide käitumist rahvusvahelisel areenil (samam).

Realistliku välispoliitika teoreetikud peavad seda printsiipi kehtivaks nii riikide siseasjadesse mittesekkumise küsimuses kui ka riikidevahelistes suhetes, milles oluline osa on ka riigipiiride problemaatikal. Riikide käitumine peaks lähtuma nende huvidest ja (jõu)positsioonist ning normatiivsed käitumisreeglid, millest lähtutakse siseriiklikult, ei peaks mõjutama riikide käitumist rahvusvahelisel areenil (Haspel 2006, 390).

Idealistlikud ja kosmopoliitilised teoreetikud on teist meelt ja leiavad, et riikide huvides on rahvusvahelise tasandi mõjukus, kuna see loob neutraalse võimaluse läbirääkimiste teel konflikte lahendada. Sise- ja välispoliitilisi huve pole aga tänapäeva maailmas võimalik lahendada (samam, 392).

Eetilistel argumentidel on piirivaidlustes alati oluline koht ja enamasti viitavad neile kõik osapooled, sõltumata sellest, kas nende välispoliitikat vaadeldakse pigem realistlikuna või idealistlikuna. Eetiliste printsiipidega on lähedalt seotud väärtused, mida piirivaidlustel samuti kasutatakse olulise argumendina.

Väärtuste rolli piirivaidlustes erinevate koolkondade põhimõtetes on põhjalikumalt käsitlenud David Milleri ja Sohail H Hashmi poolt toimetatud uurimuses „Boundaries and Justice. Diverse Ethical Perspectives” (2001), millele alljärgnev analüüs tuginebki. Kogumiku esseed analüüsivad kolme teoreetilise lähenemise ning maailma suuremate religioonide vaateid territooriumile, piiridele (ehk piirijoontele nii kitsamas kui laiemas tähenduses) ja nende kaitsmist või ründamist õigustatavate riikide väärtustele. Miller väidab kogumiku sissejuhatuses, et kuna enamus maailmas leiduvatest liikidest on kommunaalsed ja territoriaalsed, võib spekuloida, et vajadus piiride järgi on inimeste geneetikasse sisse kirjutatud ning kuna inimesed on lisaks ka

ratsionaalsed ja reflektiivsed olendid, peavad nad endilt küsima eetilisi küsimusi: mis õigustab piire, mis on nende eesmärgid, kuhu (kui üldse) tuleks need tõmmata ja kui lõplikud peaksid nad olema (Miller, Hashmi 2001, 1).

Analüüsides kolme modernse riigi tekkimisega kaasnenud traditsiooni – rahvusvahelise õiguse, klassikalise liberalismi ja liberaalse egalitarismi vaateid territooriumile ja (riigi)piiridele – rõhutavad autorid, et tuleb arvesse võtta, et kõik kolm traditsiooni kujunesid välja kaasaegses maailmas, piirid aga tekkisid ajal, mil territooriume ei defineeritud ega kehtestatud tänapäeval aktsepteeritud viisil. Seetõttu ei lange reaalne olukord esitatavate põhimõtetega tihti kokku (näiteks kaasaegne nägemus sotsiaalsete ja territoriaalsete piiride kokku langemisest).

Rahvusvaheline õigus on traditsiooniliselt olnud neist kõige riigikesksem. Olles sündinud soovist panna täpselt kirja tekkivate riikide omavaheliste suhete põhimõtted, kaitseb rahvusvaheline õigus riigi suveräänsust ja riigipiiride puutumatumust, riigi õigust kontrollida tema territooriumilt leitud looduslikke ressursse jne. Seega kaitseb rahvusvaheline õigus riigipiiri puutumatumust kui suveräänse riigi üht elementi. Samal ajal kogub üha enam poolehoidjaid nn kontseptuaalne lähenemine, mis näeb piire mitte eraldajate, vaid ühendajate ja kaasajatena.

Klassikalise liberalismi peamine eesmärk on kindlustada maksimaalne isikuvabadus riigipiiride sees ning riigipiiridesse suhtutakse kui riigi paratamatusse elementi, mille sees tõsta üksikisiku ja limiteerida valitsusinstituutsiooni tegutsemisvabadust. Samas ei puudu liberaalsetest käsitlustest ka otsene kriitika piiride suhtes, mis koolkonna esindajate arvates loovad majanduslikku ebavõrdsust (Lomasky 2001, 75).

Liberaalset egalitarismi on traditsiooniliselt vaadeldud kui lähenemist, mis kaitseb rahvusriiki kui poliitilise organisatsiooni ühte vormi. Selle eetilised põhimõtted riigipiiride tänaste vormide suhtes on küllaltki kriitilised. Piirid jätavad alati teatud osa inimkonnast piiridest välja, tõkestades nii sellele inimgrupile ligipääsu näiteks teatud ressurssidele. Liberaalne egalitarism näeb kogu inimkonda moraalselt võrdsena, samaväärse õigusega kõikidele ressurssidele (Lomasky 2001, 82).

Niisiis leiavad liberaalse koolkonna esindajate silmis õigustust vaid piirid, mis on avatud ka neile, kes algselt nende piiride sees ei sündinud, kuid soovivad siiski neis olevatest hüvedest osa saada.

Mis puudutab religioonide suhtumist riigipiiridesse, siis vanimatest traditsioonidest tunnustas konfutsianism küll *de facto* piiride olemasolu, kuid ei omistanud piiridele (ka mitte sotsiaalsetele) erilist eetilist tähendust, kuivõrd ideaalses ühiskonnas oleksid piirid hoopiski puudunud. Suhtumise muutumist riigipiiridesse tunnustati XX sajandil, mil lääneriikide mõjul hakati omaks võtma seisukohta, et konfutsianistlik kosmopoliitsus ei lase areneda tugeval rahvusriigil. Riigipiirid muutusid olulisemaks kui kunagi varem ning territoriaalse suveräänsuse mudelit kasutati riigi ühtsuse ja julgeoleku kaitsmise

retoorikas ning lääneriikide sekkumise vältimiseks nn riigisisestesse küsimustesse (Chan 2001, 61–84).

Kristlikus eetikas suhtutakse piiridesse vastuoluliselt. Ühelt poolt on kristlus universaalne religioon, mis nõuab, et kõiki inimesi võetaks võrdsetena, teisest küljest on kristlikud mõtlejad tunnistanud, et mittetäiuslikud inimesed vajavad elamiseks limiteeritud ulatusega (kindlate piiridega) ühiskondi. Samas tähtsustavad kristlased enam metafüüsilisi piire reaalsete üle: Jumal on meie kõigi kohal, ta on igavene, muud aspektid on mööduvad ega oma nii palju tähtsust (Miller, Hashmi 2001, 18). Niisiis pole piirid igavesed, neid võib muuta, kuivõrd kõik inimlik on niikuinii ajutine.

Islamit võiks suhtumises territooriumi võrrelda liberaalse egalitarismi koolkonnaga, kuivõrd mõlema lähenemise kohaselt tuleb prioriteediks seada kõikide võrdne juurdepääs hüvedele ja ressurssidele, kuid olulise erinevusena piirab islam selle õiguse vaid musulmitele ning selle õiguse saavutamise vajadusega õigustati ajalooliselt ka territoriaalseid vallutusi (Zaman, Raquibuz 2001, 79–101). Samas on ka islam saanud tänapäeval suhtumises territooriumitesse mõjutusi läänelikest kontseptsioonidest ning riigipiiride suletus on seoses rahvusriikide arenguga ja omakasupüüdliku suhtumise levimisega muutunud aktsepteeritavaks ka islamireligioonis.

Loomuõiguses on piirid vastuvõetavad vaid siis, kui aitavad kaasa loomuõiguse toetajate peamisele eesmärgile: inimühiskond teenib kõikide oma liikmete huve. Territoriaalsed piirid on kui abivahendid, mis märgivad ühist elu elada tahtvate gruppide piire ning piiritletud ja üksteisest eraldatud eluruumide omamine on oma ajaloo, kommete ja identiteedi hoidmiseks vajalik. Kuigi piirid kannavad loomuõiguses üldist inimlikku funktsiooni, on nende täpne asukoht teatud kindlate sotsiaalsete ja ajalooliste tingimuste tulem, mida on mõjutanud ka otsustajate omahuvid. (Miller, Hashmi 2001, 26) Lisaks muutub loomuõiguse põhimõtete kohaselt piiride olemasolu õigustus kaheldavaks juhul, kui isikliku vabaduse ja inimväärikuse kaitsmise asemel muutuvad piirid teatud liidrite või gruppide tööriistadeks vägivalla kasutamisel.

Kuigi siin tutvustatud väärtuste ja uskumuste kogumid on aja jooksul rohkemal või vähemal määral tunnistanud piiride puutumatus põhimõtet, leiavad neist oma seisukohtade toetuseks argumente ka need, kelle eesmärgiks nimetatud põhimõtte rikkumine oma eesmärkide saavutamiseks.

Analüüsist selgub, et kuna välispoliitika kujundamine ja läbirääkimiste pidamine kuuluvad valdavalt täidesaatva võimu pädevusse, siis parlamentaarne välissuhtlemine puutub eeltoodud printsiipidega tunduvalt vähem kokku kui valitsus. Samas ei saa sellised printsiibid olla parlamentide jaoks teistsugused kui valitsuste jaoks. Olukorras, kus parlamendil tuleb teha otsus, kas leping ratifitseerida või mitte, kas parlamentaarsel tasemel teise riigiga suhelda või mitte, on tähtis, et parlamendis diplomaatilist käitumist ja selle motiive

mõistetakse. See võimaldab parlamendil teha ka iseseisvamaid otsuseid ning vähem sõltuda valitsuse poolt ette antud nägemusest.

3.2. Eesti ja Venemaa vahelise piiri kujunemine. Tartu rahuleping (1920)

Eesti riigipiiri küsimus tõstati 1918. aastal, mil 24. veebruari „Manifestiga kõigile Eestimaa rahvastele“ esitati ka loetelu Eesti maakondadest. Selles loetelus Petserimaad ei olnud. Oli aga märkus, et vabariigi piiride lõplik kindlaksmääramine Lätimaa ja Vene riigi piiriäärsetes maakondades sünnib rahvahääletuse teel, kui praegune ilmasõda lõppenud (Manifest kõigile Eestimaa rahvastele 2008). Siiski märgib näiteks Jaan Tõnisson juba 1918. aasta 12. veebruari kirjas Saksa saadikule Stockholmis tulevase sõltumatu Eesti maalaladid loetledes nende hulka kuuluvana ka „setus“²⁵, so autonoomsed õigeusklikud eestlased Pihkva kubermangus Petseri ja Irboska ümbruskonnas“ (Dellingshausen 1930, 316–318). Ka Saksa okupatsiooni aegne administratsioon järgis eestlaste etnilist piiri, lülitades Petseri, Lobotka, Pankovitsa ja osaliselt Irboska valla 60. Saksa korpuse haldusesse koos Liivimaa kubermangu põhiosaga. Pärast saksa okupatsiooniar mee lahkumist pidas Eesti Vabariik neid piire oma riigipiiriks (Mattisen 1993, 28).

Riigipiiri kulgemise ehk piirijoone asukohast hakati rääkima siiski umbes aasta hiljem, mil Eesti valitsus oli kehtestanud reaalse kontrolli Eesti territooriumi üle. Asutava Kogu poolt 19. mail 1919 vastu võetud ajutises põhiseaduses sätestati, et Eesti piiridesse kuulub Virumaa ühes Narva linna ja selle ümbruskonnaga ja Petserimaa (Petseri linn ühes Petseri, Irboska, Pankovitsa ja Lobotka vallaga (Mattisen 1993, 31), ehk siis erinevalt manifestist oli märgitud nii Petserimaa kui võimalikud strateegilised alad, mis oleksid olnud vajalikud Narva linna kaitsmiseks.

Tolleaegsed piiriküsimused jagunesid kolme gruppi: Eesti-Vene maismaapiir, Eesti-Läti maismaapiir ning Eesti merepiir. Eesti-Läti piiri ning Eesti-Soome merepiiri teemat käesolevas töös ei käsitleta – Eesti-Läti piiri koha pealt märgime üksnes, et „Läti avalikus arvamuses on leplikust oodata, mida esialgu tunda on selleski küsimuses, et lõpulik otsus niisuguste maakohtade ja linnade, nagu Valga ja Heinaste, riikliku kuuluvuse üle tehakse rahvahääletamise teel“ (Asutava Kogu protokollid 1919. 2. istungjärk, 371–378, 37(10)). Nii see paraku ei läinud ja piiriküsimus tekitas Eesti ja Läti vahel pingeid veel aastaid. Eesti-Läti piirileping sõlmiti 19. oktoobril 1920 (RT 1920, 221/222, 652), täiendav piirileping 1. novembril 1923 (RT 1924, 14/15, 8) ja selle muutmise protokoll 23. veebruaril 1927 (RT 1927, 32, 20) ning deklaratiivne protokoll piiri lõpliku kindlaksmääramise asjus 31. märtsi 1927 (RT 1927, 37). Sõjajärgne piir Eesti ja Läti vahel kinnitati Eesti-Läti riigipiiri taastamise lepinguga (RT II 1994, 27, 104). Eraldi lepinguga määrati kindlaks sõjajärgne Eesti-Läti merepiir.

²⁵ Nii on see kirjas algupärase tekstis.

Samas on vaidlusküsimusi tekitanud Eesti ja Venemaa vahel maismaapiir ning piir riikidevahelistel järvedel – Peipsi ja Pihkva järvel. Merepiir ei ole avalikkuse või poliitikute kirgi eriti üles kütnud, mistõttu raskuspunkt nii piiriläbirääkimistel kui ka avalikus arutelus ja menetluses parlamendis asus just maismaapiiril.

Kus on Eesti piirid, oli aruteluaineks juba varem, eestlaste asudes Tsaari-Venemaa alamatena jagatuna nelja kubermangu vahel. Vene ajutine valitsus andis eestlaste nõudmisel 30. märtsil 1917 välja määruse Eesti kubermangu administratiivse juhtimise ja kohaliku omavalitsuse ajutise korra kohta. Selle kohaselt liideti Eestimaa kubermanguga Liivimaa kubermangu eestlastega asustatud alad. Piir kulges siiski mööda maakonnapiire, mitte mööda etnilist piiri, mis tekitas lahkhelisid lätlastega. Piir Läti ja Venemaaga jäi täpselt kindlaks määramata kuni Vabadussõja lõpuni. (Ott Kurs 02.12.1992) Narva linna ja selle ümbruse ühendamiseks Eestimaa kubermanguga nõustus Vene NFSV Rahvakomissaride Nõukogu 16. novembril 1917 (Eesti Riigiarhiiv, f 31, n 1, s 552, 1 6).

Eesti Vabariigi piir Venemaaga kehtestati 1920. aastal sõjategevuse tulemusena (Made 2006, 233). Kõige tõsisemad vastuolud rahuläbirääkimistel ilmnesisidki just piiri kindlaksmääramisel (Arumäe, Walter 02.02.1990). Piiri kulgemise otsustas lõppkokkuvõttes rindejoon relvarahu sõlmimise ajal 3. jaanuaril 1920. Kuna mõlemal poolel olid pretensioonid territooriumidele, mis jäid teisele poole rindejoont, võib lahendust, mis vormistati Tartu rahulepinguga Eesti-Vene riigipiiriks, pidada kompromissiks. Eesti poole argumendid toetusid eestlaste etnilisele territooriumile (ühendada kõik eestlased Eesti Vabariigi koosseisu), kuid lõppkokkuvõttes oli etnilisest piirist määravam strateegiline piirijoon, et Eesti oleks kaitstav Venemaa suunalt tuleva rünnaku eest. Seepärast oli ka Eesti kergesti nõus loobuma pretensioonist tõmmata piirijoon Luuga jõe, kuid ei nõustunud piirijoonega Narva jõel ja Petserimaa kuulumisega Venemaale.

Venemaa viitas toorainevajadusele ja nõudis endale põlevkivirikkaid alasid Kirde-Eestis. Vene läbirääkimiste delegatsioon pakkus alguses piiriks Port-Kunda–Sonda–Pungerja liini, Eestimaast poole Virumaad Narva linnaga, keskhommikupoolse osa Võrumaast ja Petserimaa ära lõigates (Laaman 1920). Seda soovi võis näha majanduslikuna, kuid ka võimaliku sõjalise platsdarmina Eesti ründamiseks. Kuna alad, millele Venemaa pretendeeris, olid Eesti Vabariigi kontrolli all ja Venemaal puudus jõud neid sõjaliselt hõivata, siis nõustus ka Venemaa kompromissiga, milleks sai Tartu rahulepingujärgne piir.

Eesti delegatsiooni esimene projekt nägi ka ette piiri kulgemise võrdlemisi kaugel eestlaste etnilisest piirist, mille kohaselt pidi Eesti ja Vene NFSV kulgema Koporje lahe keskelt üle Kopenskoje, Glubokoje ja Babinskoje järve Jurkino külani, edasi mööda Luuga jõge Jamburgi linnani ja kuni 10 kilomeetrit põhja pool Oudovat (Gdovi) asuva Kamenka jõe suudmeni. Nõukogude delegatsiooni andmeil oleks Vene NFSV pidanud Eesti kava kohaselt loovutama

üle 10 000 ruutkilomeetri põliseid Vene maid Jamburgi ja Pihkva maakonnas, kus 1. jaanuaril 1919 elas umbes 250 000 venelast (Mattisen 1989, 338). Selge, et ka see projekt esitati taktikalistel kaalutlustel ja Eesti poolel ei võtnudki keegi tõsiselt, et piir võiks projektikohaseks jääda.

Piirivaidluste lõppedes detsembri lõpus 1919. aastal resümeeris Vene delegatsiooni juht Adolf Joffe: „Nõukogude Vene on teinud Eestile vastutulekuid ja loovutanud Eestile 1000 ruutkilomeetrit vaieldavat territooriumit, kus elab 50 000 – 60 000 elanikku.” Eesti delegatsiooni juht Jaan Poska tegi oma kokkuvõtte: „Eesti on teinud Nõukogude Venele vastutulekuid ja loovutanud Nõukogude Venele 3000 ruutkilomeetrit vaieldavat territooriumi, kus elab 200 000 elanikku.” (Arjakas 01.02.1990).

Eesti-Vene vahelise piiri sätestas 2. veebruaril 1920 sõlmitud Tartu rahuleping (art III lg 1) (Rahuleping Eesti ja Venemaa vahel 1989). Tartu rahuleping arvestas Eesti väejuhatuse sõjalis-strateegiliste soovidega jaanuaris-veebruaris 1920. Eesti valdusesse läksid peamiselt venelastega asustatud alad Narva jõe paremal kaldal ning Pihkva kubermangus, mida Eesti kindralid pidasid oluliseks Eesti kaitsmisel Punaarmee rünnaku vastu ründamiseks (Made 2006, 233). Kuigi ka Setumaa jäi rahulepingu tulemusena Eesti koosseisu, ei olnud siin aluseks setude enesemääramisest tulenev tahe kuuluda Eesti Vabariiki (vt Mattisen 1993, 24-25), vaid tolle hetke jõudude vahekorra tulenev riikidevaheline poliitiline kokkulepe. Eesti pool oleks meelsasti lähtunud just setude soovist, kuid Venemaad need argumendid ei huvitanud. Riigipiir demarkeeriti aastail 1920–1923 (Helme 1992, 4).

Autori analüüsist selgub, et Tartu rahulepingu määratud riigipiiri suhtusid Eesti ja Venemaa algusest peale erinevalt. Eesti pidas seda piiriks, mis jääb püsima ja Tartu rahulepingu artikkel, mis viitas, et Venemaal ei ole Eesti suhtes pretensioone, andis sellisele suhtumisele ka aluse. Venemaa suhtus sellesse piiri kui ajutisse ja lausa kahel tasandil. Esiteks käsitles Venemaa Eesti iseseisvust ajutisena, pidades aja küsimuseks, millal Eesti taas Venemaaga liidetakse. Teiseks, Venemaa ei pidanud ka piirihoont sobivaks administratiivseks eraldusjooneks, vaid oleks parema meelega näinud selle kulgemist märgatavalt lääne poolt. Põhjusi, miks osapooled sellise riigipiiriga võrdlemisi lihtsalt leppisid, oli mitu. Eesti pool saavutas kindlasti sellise piirihoone, mis ulatus kaugemale itta, kui seda algselt oli soovitud. Samuti oli piir geograafiliselt ja strateegiliselt Eesti seisukohast hästi kaitstav. Asjaolu, et Venemaa selle piiriga ei soovi leppida, oli Eesti poolele muidugi teada, kuid siinjuures arvestati sellega, et lähiaastatel on Venemaa nõrk ja tal on piisavalt teisi probleeme, et pöörata liiga suurt tähelepanu piirile Eestiga. Venemaa territoorium on sedavõrd suur, et paar tuhat ruutkilomeetrit ei tohiks olla Venemaale põhjus algatada konflikti. Kui Venemaa on taas tugevnenud, on Eesti suutnud saavutada piisavad rahvusvahelised tagatised, mis hoiaksid Venemaa võimaliku tegevuse Eesti vastu vaos.

Vene pool oli juba 1918. aastal valinud taktika loovutada ajutiselt territooriume, et saada vastukaaluks sõjategevuse lõpetamine ja kindlustada bolševike valitsuse võimu. Venemaa oli sõlminud Bresti rahu, millest aga taganes kohe, kui Saksamaa kapituleerumine selleks võimaluse andis. Venemaa tunnustas praktiliselt kõiki uusi riike ja neile soodsatel tingimustel, mis olid endise Tsaari-Venemaa territooriumil tekkinud (Ukraina, Lõuna-Kaukaasia riigid, isegi Kaug-Ida vabariik). Kõiki neid moodustisi pidas Venemaa valitsus ajutisteks ja valmistus nende tagasivõtmiseks sobival võimalusel. Ka suhetes Eestiga oli 1920. aasta alguses Venemaaga esmatahtis lõpetada sõjategevus, et kindlustada võimu Petrogradis ja leida legalne kanal, kuidas välismaailmaga suhelda. Vahetult Tartu rahu sõlmimise järel rõhutas Vladimir Lenin, et Eestiga „sõlmiti rahu niisugustel tingimustel, kus meie tegime rea territoriaalseid järeleandmisi, mis täielikult ei vastanud meie rangele kinnipidamisele rahvaste enesemääramise printsiibist, kus me tõestasime tegudega, et piiride küsimus on meile teisejärguline küsimus“ (Lenin 1954, 293) ja lisas kõnes Moskva Presnja rajooni töölistele: „me ei taha valada tööliste ja punaarmeeleste verd maatüki pärast, seda enam et see järeleandmine ei ole tehtud igaveseks /.../ töölisel kukutavad varsti selle võimu ja loovad Nõukogude Eesti, kes sõlmib meiega uue rahulepingu“ (samas, 279-280). Selle valgusel ei olnud Venemaa jaoks olulist tähtsust, kus asetses Eesti ja Venemaa vaheline piir. Ja vähemasti sellega arvestas Eesti pool õigesti, et Narva tagune territoorium ning Petsrimaa ei omanud Venemaa jaoks sellist tähtsust, et nende nimel riikidevahelisi suhteid pingestada. Venemaa ambitsioon oli märgatavalt suurem ja ei piirdunud isegi mitte ainult Eesti tagasivõtmisega, vaid pretendeeris läbi maailmarevolutsiooni vähemalt kogu Euroopa allutamisele.

Neil põhjustel ei esitanud kumbki pool sõdadevahelisel perioodil pretensioone piiri kulgemise suhtes, samuti ei arutatud seda muude 1920-30-ndatel sõlmitud Eesti ja NSV Liidu vaheliste lepingute puhul. Isegi 1939. aastal NSV Liidu ähvarduste tingimustes sõlmitud nn baaside leping ei puudutanud riigipiiri.

Kui NSV Liit 17. juunil 1940 Eesti okupeeris ja 6. augustil annekteeris, siis piiri Eesti ja Venemaa vahel ei muudetud. Teistsugune olukord kujunes, kui Punaarmee okupeeris Eesti uuesti 1944. aasta sügisel. V. Made sõnul muutis Vene NFSV ühepoolse otsusega oma piiri Eesti NSV-ga.²⁶ Venelastega asustatud alad, Eesti mõistes Narva-tagune ja Petsrimaa, läksid Vene NFSV koosseisu (Made 2006, 233). Tegelikult ei teinud sellesisulist otsust mitte Vene NFSV, vaid NSV Liidu ülemnõukogu presiidium oma 23. augusti 1944. aasta seadlusega (Sbornik zakonov SSSR i ukazov prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR 1961, 66). Eesti NSV ülemnõukogu presiidium vormistas piirimuudatuse tagantjärele 1945. aasta alguses (Eesti NSV Teataja 1945, 5, 58/59). Eesti kaotas

²⁶ Sellist Vene NFSV poolset otsust ei ole autor leidnud.

piirimuudatuse läbi 5% territooriumist (2400 ruutkilomeetrit) ja 6% rahvastikust (Kurs 02.12.1992).

Moskva piirimuutmise otsust on püütud põhjendada või isegi õigustada, sh mõnede Eesti autorite poolt kui juhusliku sõjaõnne tõttu lühikeseks ajaks eestlaste kätte läinud põliste Vene alade „tagasivõtmist”, millele Eestil ei olnudki õigust (Made 2006, 233; Raun 03.10.1991; Made, Klaas 08.10.1991; Soosaar 29.11.1994; 06.02.1997). Piirimuudatuse alusena viidatakse Vene NFSV sellekohalisele esildisele, samuti Eesti NSV ja Läti NSV ülemnõukogude presiidiumide taotlusele anda osa oma valdasid Vene NFSV koosseisu. Nii otsustatigi „vastu tulla”, eraldades vastavad vallad Eestist ja Lätist. Nõukogude traditsioonide vaimus sisaldub ukaasis vihje kohalike elanike korduvatele palvetele. Niisugust Eesti NSV ülemnõukogu presiidiumi taotlust aga arhiivist ei ole leitud, elanike palvedki pole kontrollitavad. (Kornel 30.09.1991) Moskva 23. augusti seadlus oli Eesti NSV võimumeestele halb ja ootamatu üllatus. Mille muuga seletada, et 16.-17. septembril 1944 Võrus istungjärku pidanud Eesti NSV ülemnõukogu seda teemat ei käsitlenud. Tehti küll konstitutsiooni-parandusi, kuid maakondade loetus mitte. Need vormistati alles 1949. aastal, kui anti Eesti NSV konstitutsiooni uus redaktsioon (samas).

Eesti NSV juhtkonna kiri J. Stalinile, milles paluti Petsrimaa liita Vene NFSV-ga, pärines hoopiski 19. oktoobrist 1944, so ligikaudu kaks kuud hiljem kui NSV Liidu ülemnõukogu presiidium oli otsuse teinud (Mattisen 1993, 160–163).

24. novembril 1944 ilmus Moskvast uus seadlus – Narva jõe idakaldal asetsevad asustatud punktid arvatakse Leningradi oblasti külge (Kornel 30.09.1991). Siin oli Eesti NSV ülemnõukogu presiidium olnud „operatiivsem” ja esitas sellesisulise palve juba 21. novembril 1944 (Eesti NSV Teataja 1945, 4, 5, 59). Tänapäeval puuduvad võimalused kindlaks teha sellist taotluste tegeliku algatamise käiku (nt telefonitsi või lähetatute kaudu edasi antud instruksioone).

Küll saatis Järvesuu valla 95 inimest palvekirja Eesti NSV ülemnõukogu presiidiumile 26. detsembril 1944. aastal palvega jätta neid Eesti NSV koosseisu. (Akadeemia 1991, 1961–1963).

Piirimuutused vormistati lõplikult Eesti NSV ja Vene NFSV vahel alles 1946, viidates varjamatult, et need võetakse vastu NSV Liidu kahe ukaasi alusel (Kornel 30.09.1991). Piiri muudeti veelkord detailides 1957. aastal, vahetades territooriume Rāpina rajooni ja Petseri rajooni vahel (NSV Liidu Ülemnõukogu Teataja 1957, 25; Eesti NSV Ülemnõukogu Teataja 1957, 28. 665).

Ometi ei kehtestatud piirimuudatusega etnilist piiri. Vene rahvusest isikud moodustasid Petsrimaal tervikuna küll üle poole elanikest ja Vene NFSV-ga liidetud territooriumil olid venelased tõesti enamuses, kuid ka mõnes äravõetud vallas oli eestlaste, sh setude ülekaal (Viires 08.01.1992). Eesti koosseisust Venemaale läks ka arvukalt lätlasti, Narva jõe taguselt alalt vähemal määral ingerisoomlasti, vepslasti ja isureid. Seega oli aladel, mis Eestilt 1945. aastaks ära võeti, segarahvastik ja kuna enne 1920. aastat ei olnud Eesti ja Venemaa vahel

riigipiiri (see tekkis esmakordselt Tartu rahulepinguga), siis puudus moraalne õigustus (elanike soov, etniline kuuluvus jms) nende alade riiklikuks liitmiseks Venemaaga.

Moskva käsitles Eesti-Vene piiri NSV Liidu sisese administratiivpiirina ning sellest tulenevalt piiri muutmist NSV Liidu siseasjana. Ent ka selles olukorras rikuti NSV Liidu 1936. aasta konstitutsiooni (Kornel 01.10.1991), mille järgi liiduvabariikide vahelise piiri muutmise otsustatakse mõlema asjaosalise liiduvabariigi poolt. NSV Liidu 1936. aasta konstitutsioon sätestas, et liiduvabariikide territooriumi ei või muuta ilma nende nõusolekuta (§ 18, NSV Liidu konstitutsioon 1936). Sellist nõusolekut aga ei olnud NSV Liidu ülemnõukogu presiidiumi seadluse kehtestamise hetkel ei Eesti NSV ega Vene NFSV võimuorganitel.

Autori analüüsist järeldub, et rahvusvahelise õiguse seisukohalt ei olnud 1945. aastal Eesti ja Venemaa vahelise piiri muutmisel mingit õiguslikku tähtsust. Enamik maailma riike ei tunnustanud Eesti annekteerimist NSV Liidu poolt 1940. aastal, seega ei lugenud Eestit kuuluvaks NSV Liidu koosseisu oma territoriaalses terviklikkuses. Riigil, kes okupeerib teist riiki, ei ole õigust muuta tema piire, mistõttu Moskva otsus muuta Eesti-Vene piiri oli samasugune õigusvastane toiming kui Balti riikide annekteerimine ise (Riismandel 1953, 108). Muutes Eesti-Vene piiri, muutis Moskva ühepoolset NSV Liidu riigipiiri (vt Kornel 01.10.1991).

Seni ei ole vastust küsimusele, miks Moskval oli vaja nimetatud piirimuudatust (vt Bachmann 26.04.1990). NSV Liidu sisepiiridel oli puhtadministratiivne tähtsus. Väide, et eesmärgiks oli kehtestada etniline piir, ei ole usutav, kuna samaaegselt oli Moskva alustanud ulatuslikele Eesti territooriumidele NSV Liidu elanike asustamist. Selle tulemusena vähenes eestlastest elanikkond kogu Eestis 1989. aastaks 61,5%-ni, mõnes piirkonnas, näiteks Narvas, koguni 4,9%-ni (Eesti rahvastik uue aastatuhande künnisel 2003, 37). Võib üksnes spekuloida, kas Moskva mitte ei kartnud, et tal tuleb sõjajärgsest maailmakorraldusest tulenevalt Eestist loobuda, mistõttu lootis ta omavolilise piirimuudatusega haarata osa Eesti alasid endale ja põlistada Vene aladena. E. Mattisen on väitnud, et „kasutades 1944. aasta sügiseks saavutatud strateegilist edu kogu idarindel, kaasa arvatud Baltikum, ruttas N. Liit „korrigeerima“ ka oma piire Eestiga veel enne selle täielikku hõivamist, püüdes ennetada võimalikku rahvusvahelist sekkumist./.../ Igal juhul püüdis N. Liit piire enda kasuks muuta ja okupeerida Balti riigid taas võimalikult juba enne ÜRO asutamist ja rahulepingute sõlmimist, et seada liitlased sündinud fakti ette“ (Mattisen 1993, 95). Uus administratiivpiir oli maastikku silmas pidades ebaloogiline, halvasti valvatav ja kaitstav, mistõttu võimaliku Eesti iseseisvuse taastamise korral oleks see suurendanud Eesti julgeoleku haavatavust. Sellest vaatevinklist võib võti peituda Vene psühholoogi Zimitševi poliitilise võitluse efektiivsete meetodite ja võtete kirjelduses: „hõivata aegsasti vaidlusalune territoorium, et hiljem selle õigusliku kuuluvuse üle vaieldes asuda soodsal

positsioonil (kaitsta olemasolevat korda)” (Zimichev 2011, 100-101). Zimitšev ei pea antud kontekstis silmas küll riigi territooriumit, vaid diplomaatilist ruumi, kuid see laieneb kindlasti ka riigi territooriumi üle toimuvale läbirääkimiste positsioonile.

Põhjus võis olla ka lihtsalt prestiižis, mistõttu piirimuudatus viidi läbi põhimõtte pärast. Venemaa oli 1920. aastal sunnitud loovutama Eestile alasid, mis varasemalt ei kuulunud Eestimaa ja Liivimaa kubermangu – seda sai tõlgendada kui Venemaa nõrkust ning sunnitud järeleandmist. Nende alade liitmine Vene NFSV-ga võimaldas omaaegne järeleandmine propagandistlikus mõttes heastada ja sümbolina näidata Venemaa võimsuse taastamisena. Piirimuudatusega jagati setu rahvarühma asuala administratiivpiiriga kaheks. Kuna piir oli vabalt ületatav, siis ei takistanud see liikumist, kuid lõhkus ühtse kogukonna, kultuurielu ja haridussüsteemi, mis kahjustas setude eneseteostuse võimalusi. Pole teada, kas uuel piirijoonel oli ka mingisugune läbimõeldud tähendus või lähtus see tolele ajale tüüpilistest voluntaristlikest otsustest, nagu näiteks Stalini või mõne teise Nõukogude riigijuhi soovast.

Seega määras 1920. aastal Eesti ja Venemaa riigipiiri asukoha jõudude vahetõde, Eesti sõjaline edu ja Venemaa hädavajadus murda majandusblokaad, mitte aga mingi muu faktor. Eesti taotlused riigipiiri määramisel lähtusid:

- 1) etnilistest argumentidest: eesmärk, oli, et kõik eestlaste enamusega asustatud alad jääksid Eesti Vabariigi territooriumile;
- 2) julgeolekualastest argumentidest: et Eesti oleks kaitstav.

Venemaa viitas põhiliselt toorainevajadusele, kuid tõik, et Venemaa käsitleb Eestit ajutise riigina, oli ilmne. 1939. aastal seoses baaside lepinguga NSV Liit piiriküsimust ei tõstatanud ja 1940. aastal, kui Eesti okupeeriti ja annekteeriti, piiri samuti ei muudetud. Asjaolud, mis tingisid piirimuudatused hiljem, ei ole tõestatavad.

3.3. Piiriküsimuse tõstatamine Eesti iseseisvuse taastamise ajal: neli poliitilist suunda

Kuni 1988. aastani ei olnud Eestis võimalik piiriteemat tõstatada. 1988. aastal aga algas arutelu Tartu rahulepingu teemal (nt Jaanson 02.02.1988; Mattisen 02.02.1988) ja Eesti-Vene piiri küsimus tõstati järkjärgult. Eesti Kongressi I istungjärk võttis 12. märtsil 1990 vastu deklaratsiooni „Eesti Vabariigi riigipiirist”, milles rõhutati Tartu rahulepingu piiri kehtivust (Eesti Kongress siis ja praegu 2000, 297). Avalikes aruteludes keskendus küsimus siiski pigem kontrolli tagamise viisidele nn majanduspiiril, mitte aga niivõrd sellele, kust piirijoon peaks kulgema (Hindov 16.08.1990). Riigipiiri kulgemise teema ja selle seos Tartu rahulepinguga tõusis esile ikkagi seoses Eesti riikliku iseseisvuse taastamise teemaatikaga ja kujunes lahutamatuks osaks õigusliku järjepidevuse küsimusest.

Õigusteadlane Heiki Lindpere on leidnud, et rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon ei anna alust vaidlustada Tartu rahulepingujärgne Eesti-Vene piir. 28. septembril 1939 sõlmitud nn baasidelepingus ei seadnud NSV Liit kahtluse alla ei Tartu rahulepingut ega lepingupoolte vahelise piiri kulgemist. Lindpere lisas, et ei Eesti NSV 1940. ega ka 1978. aasta konstitutsioonist ei loe välja, et ülemnõukogu presiidiumil on õigus anda nõusolek vabariigi territooriumi muutmiseks või taotleda seda – see õigus on ülemnõukogul. Seega puudub ülemnõukogu presiidiumil selleks pädevus. 1938. aasta põhiseaduse järgi „Riigi piire võib muuta ainult põhiseaduse muutmiseks ettenähtud korras kinnitatud välislepinguga (vt § 102 lg 2). Nimetagem asju õigete nimedega. Tegemist oli annekteeritud Eesti territooriumi osade administratiiv-territoriaalse ümberjaotamisega keskvõimu poolt Vene NFSV kasuks, kusjuures ka põhiseaduslikke norme ei järgitud“ (Lindpere 11.05.1990).

Arvo Valton avaldas kahtlust, et Eesti NSV ja Vene NFSV vahelist piiri kutsutakse majanduspiiriks rahva rahustamiseks, kuid püsib oht, et Eesti loodetaval iseseisvumisel tehaksegi majanduspiirist riigipiir. Valtoni järgi oli Eestil põhjust nõuda tagasi Tartu rahu järgset piiri, eriti ära võetud Petserimaa valdu, kusjuures ka kohalik elanikkond suures osas seda soovib (Valton 18.10.1990).

Majanduspiiriks hakati kutsuma kahe liiduvabariigi vahelist piiri põhiliselt seetõttu, et riigipiiriks seda kutsuda ei saanud. Iseseisvat majanduspoliitikat püüti hakata ajama aga nendes piirides, mis allusid Eesti võimudele. Iseenesest midagi majanduslikult tähtsat Eesti jaoks teisele poole majanduspiiri ei jäänud, mistõttu majanduslikud argumendid Tartu rahulepingu järgse piiri taastamise nõudel ei olnud olulised.

Samas oleks nende alade tagasisaamine toonud kaasa Eestile sedavõrd tõsiseid majandusprobleeme, et Eesti ei oleks suutnud nende haldamist korraldada ja see oleks riiki nii majanduslikult kui poliitiliselt tõsiselt destabiliseerinud.

Küll puudutasid majanduspiiri taha jäänud alad neid inimesi, kes olid Eestisse ümber asunud, kuna nende kodukoht, esivanemate matmispaigad kui ka osaliselt vara oli jäänud sinna.

Eriti aktuaalseks muutus Eesti ja NSV Liidu vahelise piiri teema pärast iseseisvuse taastamist 1991. aasta suvel. Jüri Adams kirjutas, et sel ajal kehtinud Eesti NSV piir ei kõlba Eesti ja Vene riikide vaheliseks piiriks juriidiliselt – see ei ole Tartu rahulepingu piir. Valton lisas, et see piirijoon ei sobi piiriks ka praktiliste kaalutlustel. Kui lähtuda nendest kaalutlustest, siis tuleb Eestil poolel hakata esitama hulganisti taotlusi piiri nihutamiseks ida poole (Adams 13.09.1991). Jüri Kraft seevastu leidis, et piiritüli oleks suurepärane põhjus keerata vene elanikkond üles Eesti valitsuse vastu. Kuidas laheneb Ida-Eesti piiride küsimus, see tuleb Krafti järgi otsustada tulevikus. Kraft arvas, et piiriküsimuste ülestõstmine tähendab vaenlaste otsimist ja soovitas piirid sel hetkel rahule jätta: küll aeg annab arutust (Kraft 21.09.1991).

Jaan Kaplinski tunnistas, et ta ei taha tagasi 1938. aasta Eestit, Ivangorodi ega Petserit, need linnad kuuluvad venelastele, küll püüaks tema pidada läbirääkimisi Venemaaga piiri mõningase korrigeerimise üle Setumaal, et saada võimalikult rohkem setu külasid tagasi Eesti alale. Kaplinski arvas ühtlasi, et tema seisukohad langevad kokku meie rahva vaikiva enamuse omaga (Kaplinski 10.10.1991).

Erinevalt Kaplinskist rõhutas Jevgeni Kaljundi, et eelseisvates läbirääkimistes on enesestmõistetav toetuda Tartu rahuga kokku lepitud ning kaksikümmend aastat püsinud piiridele. Seda vaidlustada on mõttetu. Piiri nihutamine Ivangorodi taha oleks ka märksa otstarbekam, kuna muidu tekiks Narva kesklinnas liikluskork, mis halvaks linnatranspordi (Kaljundi 10.10.1991).

Eesti Kongressi saadik ja USA Eesti Vangistatud Vabadusvõitlejate Abistamise Toimkonna (USA-EVVAT) juhataja Olaf Tammark viitas, et 1. novembril 1991 avaldas Ühendriikide Riikliku Julgeoleku Komitee (NSC) liige Valges Majas, et Balti riikide valitsused ei ole kunagi küsinud mingite teiste kui praegu olemasolevate piiride tunnustamist ja Tennessee senaator Albert Gore [hilisem USA asepresident – autor] teatas oma 17. märtsil 1992 saadetud kirjas, et Eesti Vabariigi valitsuse (Edgar Savisaare üleminekuvalitsus) välisminister (Lennart Meri), kirjutades 14. oktoobril 1991 Venemaaga diplomaatiliste vahekordade protokollile alla, nõustus praegu kehtivate piiridega. Sellega ignoreeriti Eesti Kongressi I istungjärgu 12. märtsil 1990. aasta deklaratsiooni Eesti Vabariigi riigipiirist (Tammark 12.05.1992).

Kompromissettepaneku piiri küsimuses esitas Eesti Vabariigi ülemnõukogu esimees Arnold Rüütel. Ta pakkus Kagu-Eestis järgida etnilist piiri ning kinnitas, et on teinud sellise ettepaneku nii Gorbatšovile kui Jeltsinile. Rüütel väitis, et Jeltsin ei reageerinud eitavalt. Narva-tagusel alal aga võiks olla Rüütli arvates eksisteerida soome-ugri rahvaste autonoomne territoorium (Kolm vastust Arnold Rüütliilt 21.03.1992). Arnold Rüütli ettepanek leidis vastukaja Eestis (Kruus 11.07.1992), kuid ei ole andmeid vastukajade kohta Venemaal.

Karl Valgepea märkis, et Petserimaal elab lisaks 4000 setule 40 000 venelast, kes ei taha Eestiga liitumisest kuuldagi, nii nagu ei taha Venemaa kuuldagi venelastega asustatud alade tagastamisest Eestile. Ka muutuks sel teel kogu Eesti rahvuslik koosseis. Tartu rahu piiride ainuõigsus on ületähtsustatud (Valgepea 10.11.1992). Asjaolu, et Tartu rahulepingujärgse piiri taastamine suurendaks Eestis niigi arvukat venelaskonda, märkis ka Arno Tiit lisades, et riigikaitse seisukohalt saaks Eesti sel moel endale pideva konfliktide võõndi (Tiit 26.11.1992). Võimalust, et Eestile tagastatavatelt aladelt peaksid sinna asunud uusasukad lahkuma, isegi ei arutatud. Teoreetiliselt oleks see küsimus võinud viia keeruliste majanduslike vaidlusküsimusteni, kes peaks ümberasumise kompenseerima ja kui palju see maksma läheks?

Tõstatusid ka puhvertsoonide ideed. Arnold Rüütel tõstatas juba 1991. aasta novembri keskel Bostonis viibides Narva jõe taguse Eesti territooriumi

andmisest soome sugu väikerahvastele, moodustades niimoodi Ingeri vööndi Eesti piirialale. Rüütel kinnitas, et on sel teemal rääkinud Venemaa presidendi Boriss Jeltsiniga, kes olevat valmis Venemaa küljest kogunisti maad lisaks andma (Grabbi 11.01.1992). Rüütel kahetseb, et tema lahendusvariant lükati kõrvale kohe, kui Isamaa võimule tuli, vaatamata sellele, et selles töös olid osalenud Tartu Ülikooli geograafid, etnoloogid, arheoloogid, ajaloolased ja juristid (Berg, Oras 2002b, 101-102).

Arnold Rüütel eelistas näha tulevast Eesti-Vene piiri etnilis-demograafilisena ja pooldas selle nimel kompromissi:

„võtta see ala Eestile ning tuua 50 000 inimest Eesti riigi koosseisu, kellest õigusjärgseid kodanikke oluks umbes 20 000, siis me oleks tollel ajal oma etnilise koosseisuga jõudnud peaaegu 50% lähedale /.../. Positsioon – ainult Tartu rahulepingu järgsed piirid ja mingit muud juttu ei sa ollagi – oluks poliitiliselt täiesti mõeldamatu”. (Berg, Oras 2002b, 100-101).

Autori arvates oli Rüütli plaan ebarealistlik ja Venemaa ei oleks tegelikult sellise variandiga nõustunud. Seda näitasid veenvalt ka hilisemad piiriläbirääkimised, kus Venemaa lükkas jäigalt tagasi kõikvõimalikud kompromissvariandid. Plaani ebarealistlikkus oli ka põhjuseks, miks valitsus selle idee tagasi lükkas ega ametlikes läbirääkimistes isegi välja ei pakkunud.

Nagu nähtub 1991. aastal ülemnõukogu poolt tehtud otsustest, ei saanud Eesti Vabariigi taastamist õigusliku samasuse alusel 1940. aastal okupeeritud ja annekteeritud riigiga käsitleda lahus Tartu rahulepingust. Kuna Tartu rahulepinguga tunnustati esimest korda Eesti iseseisvust välisriigi poolt ning sellest sõltus ka teiste, eeskätt Entente'i riikide *de iure* tunnustus Eesti vabariigile, samuti Eesti võimalus astuda 1921. aastal Rahvasteliitu, ei ole Tartu rahuleping lihtsalt üks paljudest lepingutest. See on Eesti järjepidevuse jaoks nii juriidiliselt kui poliitiliselt põhimõttelise tähtsusega, mistõttu Tartu rahuleping on märgitud ära ka Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. Praktika, kus põhiseaduses sisaldub viide konkreetsele lepingule, on siiski võrdlemisi haruldane.

Autori analüüs näitab, et sel perioodil kujunes välja poliitiliste jõudude esialgne grupeerumine piiriküsimuses. Kuigi detailides oli arvamusi peaaegu sama palju kui arvamuse avaldajaid, eristab autor nelja põhisuunda, mis jäid püsima ka hilisemates Eesti-Vene riigipiiri debattides:

- 1) restitutsioonil põhinev seisukoht – Tartu rahu kehtib, sellest tulenevalt kehtib juriidiliselt ka Tartu rahulepinguga määratud riigipiir, mis tuleb taastada (Eesti Kongress, Lindpere, Valton, Adams);
- 2) setsessioonil põhinev seisukoht – las piir jääda sinna, kus see on, so Eesti NSV – Vene NFSV piirijoonel (Kraft);

- 3) etnilise piiri põhimõtte (kompromissotsingud) – oluline on leida kompromiss, mille järgi uus riigipiir langeks maksimaalselt kokku etnilise piiriga (Rüütel, Kaplinski, Grabbi);
- 4) pragmaatiline seisukoht – pole mõtet tegeleda piirijoone asukohaga, vaid tuleb kehtestada piirikontroll seal, kus see on võimalik (Hindov).

Eesti Kongressis enamuses olevad jõud (ERSP, Eesti Muinsuskaitse Selts, Eesti Kristlik Liit jt) deklareerisid seega selgelt restitutsiooni põhimõtet, teised jõud (Rahvarinne, Eesti Töökollektiivide Liit, Rohelised jt) oma selget seisukohta ei väljendanud.

Avalik arvamus oli ülekaalukalt Tartu rahulepingu järgse piiri taastamise taga (vt lisa 4), sellest loobumist mingi salasobingu järel kahtlustati ja kardeti ning peeti Eesti rahvuslike huvide reetmiseks. Eestlaste ülekaalukalt konservatiivne hoiak piiriküsimuses mõjutas pikka aega ka parlamendierakondade ja valitsuse seisukohta, milles kompromissi Venemaaga, mille hinnaks oleks olnud Tartu rahulepingu järgsest piirist loobumine, ei peetud võimalikuks. Kuna Vene poolel ei olnud see küsimus kuni iseseisvuse taastamiseni üldse päevakorras ja tõstatus pigem Eestis toimuva tegevuse vastukajana kui Venemaad ennast puudutava teemana, siis ei olnud Eestis ka ülevaadet, milline on NSV Liidu ja Venemaa valmisolek Tartu rahulepingu järgse piiri taaskehtestamiseks või isegi mingisuguse kompromisslahenduse leidmiseks. NSV Liidu ja hiljem Vene Föderatsiooni seisukoht piiri küsimuses tõstatus ikkagi seoses Eesti iseseisvuse taastamisega ning selle tunnustamisega NSV Liidu poolt, kuna Eesti idapiirist sai 6. septembril 1991 NSV Liidu välispiir.

3.4. Eesti ja Venemaa seisukohad riigipiiri küsimuses

Eesti iseseisvus taastati *de iure* 1991. aastal, *de facto* 1945. aastal NSV Liidu ülemnõukogu presiidiumi poolt kehtestatud Eesti NSV piirides. Enamus riike, kes olid tunnustanud Eestit juba 1920-ndatel, kinnitasid oma tunnustuse jätkuvust ning valmisolekut taastada diplomaatilised suhted (vt Välisminister Lennart Meri ...1991). Välisministeeriumi andmetel oli 1994. aastaks 27 riiki (Eesti Vabariiki tunnustanud 118 riigist) taastanud diplomaatilised suhted Eestiga. (seletuskiri 2005, 7)²⁷. Seega riigid, kes ei olnud tunnustanud NSV Liidu anneksiooni, tunnustasid Eesti riigi õiguslikku järjepidevust. NSV Liidu riiginõukogu poolt vastu võetud otsuses tunnustada Eesti Vabariigi iseseisvust 6. septembrist 1991 ei ole viidet õiguslikule järjepidevusele ja diplomaatiliste

²⁷ Seletuskirja täielik nimi on Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelise Eesti-Vene riigipiiri lepingu (edaspidi riigipiiri leping) ning Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelise Narva ja Soome lahe merealade piiritlemise lepingu (edaspidi merealade leping, lepinguid koos käsitledes edaspidi piirileping) ratifitseerimise seaduse (edaspidi piirilepingu ratifitseerimise seadus) eelnõu seletuskiri.

suhete taastamisele. Tunnustamise otsuses märgitakse, et selle aluseks on konkreetne ajalooline ja poliitiline olukord enne Eesti Vabariigi astumist NSV Liitu, mistõttu seda võib vaadelda kui tunnustust uuele riigile, mis tekkis NSV Liidust väljaastumise tulemusena (Eesti ajaloo pöördepunktid 2008). NSV Liidu riiginõukogu ei esitanud mingit viidet okupatsioonile ja ebaseaduslikule anneksioonile. Ka varem, 24. augustil 1991 Vene NFSV presidendi Boriss Jeltsini antud korralduses tunnustada Eesti Vabariigi riiklikku iseseisvust ei ole viidet Eesti Vabariigi järjepidevusele. Korralduses mainitakse tunnustamise alusena üksnes Eesti Vabariigi ülemnõukogu otsust riikliku iseseisvuse väljakuulutamisest, seega isegi ei viidata Eesti Vabariigi ja Vene NFSV suhete aluste lepingule, millest oleks kaudse tunnustuse Eesti Vabariigi järjepidevusele oleks võinud välja lugeda (Na čase vesov 1999, 404-405). Muidugi ei saa Vene NFSV tollaegset tunnustust käsitleda rahvusvahelise õiguse valguses kui ühe riigi tunnustust teisele, kuna Vene NFSV ei olnud iseseisev riik ega rahvusvahelise õiguse subjekt, vaid NSV Liidu liiduvabariik. Selle otsuse poliitilist mõju aga nii maailma riikide kui ka NSV Liidu enda otsusele ei saa alahinnata.

Eesti Kongress võttis VI istungjärgul 7. septembril 1991 vastu otsuse riigipiiri kohta, milles kavandati konkreetne tegevuskava, kuidas jõuda Tartu rahuga kehtestatud piirideni (Raun 1991; Eesti Kongress siis ja praegu 2000, 422-423).

Eesti Vabariik rõhutas oma seisukohta riigipiiri küsimuses Eesti Vabariigi ülemnõukogu presiidiumi otsuses 12. septembrist 1991, millega tunnistati kõik Eesti NSV ülemnõukogu presiidiumi poolt tehtud piirimuutmise otsused ajavahemikus 1945–1957 õigustühiseks nende allkirjutamisest alates ning sätestas, et Eesti Vabariigi ja NSV Liidu vahelise riigipiiri küsimus lahendatakse läbirääkimiste teel Eesti Vabariigi ja NSV Liidu vahel Vene NFSV esindajate osavõtul. (RT 1991, 32, 389).

18. novembril jõudis Eesti Vabariigi ülemnõukogu ka piirirežiimi puudutavate otsusteni. Arutati otsust „NSV Liidu (teiste riikide) kodanike staatusest Eesti Vabariigis” ja ülemnõukogu võttis vastu otsuse „Eesti Vabariiki sissesõidu ja vabariigist väljasõidu ajutise korra kehtestamisest ning piirikontrolli sisseseadmise kohta (Rõigas 19.11.1991). Mõistetavalt kehtestati piirikontroll majanduspiiril ehk siis endisel Eesti NSV ja Vene NFSV vahelisel administratiivpiiril.

Ühemõtteliselt määratles Eesti ja Venemaa vahelise maismaapiiri vastavalt Tartu rahulepingule ka Põhiseaduse Assamblee, lisades põhiseaduse eelnõusse viite Tartu rahulepingule (BNS, Päevaleht 09.02.1992).

Seega kerkis Eesti idapiiri suhtes üles mitmeid reguleerimata küsimusi.

- 1) Eesti, lugedes end järjepidevaks 1940. a okupeeritud ja annekteeritud riigiga, pidas enda jaoks siduvaks Tartu rahulepingut ja seega õiguspäraseks Tartu rahulepingu järgset piiri. Samas ei olnud Eesti valitsusel mingisuguseid vahendeid selle piiri kehtestamiseks;

- 2) lääneriigid, lähtudes samast alusest mis Eestigi, oleksid loogiliselt pidanud samuti tunnustama Eesti okupatsioonieelset idapiiri. Samas vältisid lääneriigid selles küsimuses seisukohta võtmast ja praktikas lähtusid tõigast, et endine Eesti NSV ja Vene NFSV piir on alates 20. augustist 1991 Eesti ja NSV Liidu vaheline riigipiir;
- 3) NSV Liit ja hiljem Vene Föderatsioon asusid seisukohale, et Tartu rahuleping on ajalooline dokument ja juriidiliselt ei kehti, kuna Eesti astumisega NSV Liidu koosseisu 1940. a kaotasid kõik Eesti varasemad lepingud kehtivuse. Seetõttu on endine Eesti NSV ja Vene NFSV vaheline piir Eesti ja NSV Liidu (Vene Föderatsiooni) vaheline seaduslik riigipiir.

Venemaa valitsuse seisukoht Tartu rahulepingu kehtivuse osas oli algusest peale mittetunnustav, kuid Vene riigil ei olnud kujundatud ühtset suhtumist, mistõttu retoorika ei olnud alguses järjekindel. 12. juulil 1993 tegi Vene Föderatsiooni ülemnõukogu presiidium ülemnõukogule ettepaneku denonsseerida 1920. aastal sõlmitud rahulepingud Eesti ja Lätiga. Seega kehtis Tartu rahuleping 1993. aasta Vene Föderatsiooni ülemnõukogu presiidiumi seisukoha järgi. Rahulepingud jäid aga denonsseerimata ning ükski osapool ei ole kasutanud ka teist võimalust lepingute kehtetuks tunnistamiseks, need ühepoolselt annulleerida (Raid 03.12.1996). Hiljem ei ole Venemaa kunagi meenutanud oma ülemnõukogu presiidiumi sellekohast algatust ega sellele hinnangut andnud ning on korranud järjekindlalt, et käsitleb Eestit NSV Liidu lagunemisel tekkinud uue riigina ja Tartu rahulepinguga tunnustatud Eesti Vabariik lakkas eksisteerimast, kui Eesti astus NSV Liidu koosseisu ja Tartu rahuleping kaotas seeläbi samuti kehtivuse.

Kuna piirerežiim vajas õiguslikku reguleerimist, lahendas Riigikogu olukorra, kus Eesti ei omanud kontrolli osade Tartu rahulepingu järgi *de iure* Eestile kuuluvate alade üle Riigipiiri seaduses ajutise kontrolljoone kehtestamisega, millel kehtis samasugune režiim nagu riigipiiril (RT I 1994, 54, 902). Lääneriigid piirdusid üleskutsetega lahendada Eesti ja Venemaa vahelised erimeelsused piiriküsimuses. Siiski jälgisid nad piiriküsimuse tõstatumist pigem mure kui ükskõiksusega, nähes selles potentsiaalset konfliktiallikat, ja püüdsid Balti riike veenda leppima *de facto* piiriga, mis oli kehtestatud Nõukogude võimude poolt. Nii rõhutas Rootsi peaminister K. Bildt 1992. aasta 2. aprilli kõnes Riksdag'is, et „läbirääkimistel Balti valitsusjuhtidega avanes mul võimalus selgitada, et kui Rootsi möödunud sügisel Balti riike tunnustas, siis tegime me seda nende praegu eksisteerivates piirides. See tähendab, et me lähtume sellest, et nende praegused piirid jäävad paika. Eesti ja Läti nõudmised taastada sõdadevahelised piirid ei saa arvatavasti Euroopa kogukonna toetust” (Fredén 2009, 45-46). Rootsi peaministril oli sellist vormiliselt küll diplomaatilist, ent sisult ühemõttelist avaldust mõnes mõttes lihtsam teha kui mõnel teisel Euroopa liidril just seetõttu, et Rootsi tunnustas Balti riike uuesti, kuid kindlasti kajastas tema ütlus Euroopas üldiselt levinud seisukohta.

Venemaa kordas varasemat seisukohta, et kehtiv piir on olemas ning alustas ühepoolset piirijoone mahamärkimist. Tegelikult oli selge juba 1991. aasta lõpuks, mil taasiseseisvunud Eesti ja veel NSV Liidu koosseisu kuuluva Venemaa liidrite vahel olid head suhted, et 1945. aastal kehtestatud piirijoont pole vähemasti suuremas ulatuses võimalik muuta ning et tuleb hakata otsima võimalusi uue piirilepingu sõlmimiseks Eesti ja Venemaa vahel.

3.5. Merealapiiride seadus (1993) ja Eesti territoriaalmere küsimus

Kui Eesti-Vene ja Eesti-Läti merepiiri küsimus oli riikidevaheliste lepingute reguleerida, siis territoriaalmere kehtestamine kuni 12 meremiilini kuulus riigi enda pädevusse. Eesti territoriaalmeri kehtestati Merealapiiride seadusega (RT I 1993, 14, 217). Kuid territoriaalmere laiusel on paratamatult ka rahvusvaheline dimensioon, kuna see puudutab mitmeid riikidevaheliste suhete aspekte alates laevaliiklusest, kaablitest ja torudest kuni päästetööde, keskkonnakaitse ja riigi julgeolekuni. Territoriaalmere laius kujunes Riigikogus teravaks debatiteemaks, milles otsiti valitsuse soovi kahjustada Eesti huve kuni reetmise süüdistuseni välja.

Vabariigi Valitsus esitas Merealapiiride seaduse Riigikogule 11. jaanuaril 1993 (Eesti Vabariigi Valitsus 11.01.1993 nr 1-1-4/2). Eelnevalt oli menetluses Riigikogu riigikaitsekomisjoni algatatud Territoriaalmere seaduse eelnõu, mille aga Riigikogu lükkas lõpphääletusel 10. märtsil 1993. aastal tagasi. Kuna merealapiiridel on vaieldamatult rahvusvaheline mõõde, võib seda riigikaitsekomisjoni algatust pidada ka Riigikogu esimeseks katseks haarata initsiatiiv rahvusvaheliste küsimuste lahendamisel. Samas võib seda ebaõnnestunud initsiatiivi vaadelda kui kogenematust rahvusvaheliste reeglite järgi tegutseda, aga ka usaldamatust, et valitsus ei suuda küsimust lahendada nii, nagu riigikaitsekomisjon pidas õigeks.

Merealapiiride seaduse eelnõu järgi pidi Eesti territoriaalmere laius olema kuni 12 meremiili.²⁸ Soome lahes, kus veekogu kogulaius on Eesti ja Soome mandrialade vahel kõige kitsamas kohas 75 kilomeetrit, otsustas valitsus mitte rakendada 12 meremiili laiust vööndit, vaid piirduda kuni 4 meremiiliga (sh kõige kitsamas kohas üksnes 3,6 meremiili, arvestades sõjaeelse Eesti territoriaalmere ja Soome poolt rakendatavat 4 meremiilist vööndit. (Eelnõu seletuskirja järgi ei olnud ka NSV Liidu territoriaalmeri tegelikult kusagil Soome lahes 12 meremiili lai). Kuna Eesti ja Venemaa vahelist territoriaalmere piiri Narva lahes ei olnud fikseeritud, siis nägi seadus ette võimaluse Eesti poolt kehtestatud piiri läbirääkimistel muuta. Sama kehtis Eesti-Läti territoriaalmere piiri kohta Irbeni väinas ja Liivi lahes. Riigikogu riigikaitsekomisjonile esitatud ekspertarvamustes toetati territoriaalmere laiendamist 12 meremiilini ning kritiseeriti seisukohta, et Soome lahes tuleks ühepoolset ja vabatahtlikult

²⁸ 1928. aastal kinnitatud standardmiili pikkus on 1852 m (meridiaani ühe kaareminuti pikkus laiusel 45°). 12 meremiili on umbes 22,2 km.

piirduda 4 meremiili laiuse territoriaalmerega (Eesti Mereinstituudi teadusdirektor bioloogiadoktor Evald Ojaveer, Eesti Mereinstituudi mereteenistuse ülem – radarite ja süsteemiinsener Lembit Ader) (Riigikogu arhiiv, nim 4, s 90), hoolimata Soome ja sõjaeelse Eesti teistsugusest praktikast. Ka avalikus arvamuses valitses seisukoht, et territoriaalmeri peaks ühtlaselt ulatuma 12 meremiilini. Sellise arvamuse saatis Riigikogu riigikaitsekomisjonile näiteks Eesti Meremeeste Liit (Riigikogu arhiiv, nim 4, s 98). Teravalt nõudsid 12 meremiili laiust territoriaalmerd Soome lahes ka opositsioonisaadikud. Välisminister Trivimi Velliste (I) seevastu kaitses 4 meremiili laiust territoriaalmerd, viidates Riigikogu 1. oktoobri 1992. aasta deklaratsioonile põhiseadusliku riigivõimu taastamisest, millega deklareeriti seadusloome järjepidevust ja seega kehtib 4 meremiili laiune territoriaalmeri 1938. aasta Veeteede seaduse alusel (Riigikogu riigikaitsekomisjoni ja riigiõiguskomisjoni koosoleku protokoll 18.01.1993 nr 4 – Riigikogu arhiiv, nim 4, s 91). Seaduseelnõu esitades kinnitas Velliste Riigikogus, et ükski välisriik ei ole avaldanud Eestile survet, piiramaks Soome lahes territoriaalmeri 4 meremiiliga (Riigikogu stenogramm 21.01.1993). Riigikaitsekomisjoni nimel kaasettekande esitanud Jaanus Betlemi (I) seisukoht oli, et kuna 4 meremiili laiune territoriaalmeri on Eesti üks õigusliku järjepidevuse väljendusi, siis selle asendamine 12 meremiiliga tähendab sellest loobumist, mistõttu Eestil ei ole seejärel alust enam nõuda Tartu rahulepingu järgset piiri Venemaaga. 12 meremiili laiune territoriaalmeri komplitseerib Eesti suhteid naaberriikidega ja rahvusvaheline üldsus ei mõista seda sammu. Seega vastab 4 meremiili laiune territoriaalmeri piir Eesti julgeolekulistele huvidele (Riigikogu stenogramm 10.03.1993). Berg ja Oras heidavad isamaalistele jõududele ette ebajärjekindlust ja rõhutavad, et kui restitutsioon tuli nii jõuliselt esile maismaapiiri osas, siis ennesõjaaegset territoriaalmeri ulatust ei rakendatud, geopoliitiline instrumentarium osutus selektiivseks. Bergi ja Orase arvates paradoksaalsel kombel olid isamaalised või üli-isamaalised tegelased seda meelt, et tuleks rakendada just 12 meremiili laiust Nõukogude Liidu territoriaalmerd, kuna nii jääb rohkem vett Eestile (Berg, Oras 2002b, 85). Eespoolsetest argumentidest ilmneb siiski, et tolleaegne valitsuskooalitsioon, kuhu kuulusid ka isamaalised saadikud, toetas just nimelt 4 meremiili laiust territoriaalmerd, 12 meremiili nõudmise taga oli eeskätt opositsioon, kus isamaalisi saadikuid ei olnud. Paljuski toetas 12 meremiili laiust territoriaalmerd aga avalik arvamus, mistõttu valitsusele jäi külge märk, nagu ei seisaks see Eesti huvide eest ja on liiga järeleandlik välisriikidest tuleva surve ees.

Materjale selle kohta, nagu oleks mõni välisriik avaldanud Eestile survet territoriaalmeri piiramiseks Soome lahel, autori käsutuses ei ole. Ei ole ka teavet selle kohta, kuidas oleks Soome toiminud olukorras, kui Eesti oleks Soome lahes kehtestanud 12 meremiili laiuse territoriaalmeri. Tõenäoliselt ei oleks see Soome otsuseid kuidagi mõjutanud. Soomel oli võimalus minna 12 miili laiusele territoriaalmerele ka ajal, mil tema naabriks oli NSV Liit, kuid Soome ei pidanud seda vajalikuks. Vähe usutav, et NSV Liit oleks sellele vastuseisu

osutanud. Ei ole ka märke, nagu oleks Venemaa kuidagi reageerinud Eesti merepiiri debatile. Kui nii Eesti kui Soome kehtestaksid Soome lahel 12 meremiili laiuse territoriaalmere, jääks nende vahele piisav veekoridor ka sõjalaevade liikumiseks. Igatahes ei saa territoriaalmere debatti siduda Eesti-Vene piiriläbirääkimiste küsimusega ega ka merepiiriga Eesti ja Venemaa vahel Narva lahel.

Uuesti on tõstatunud 12 meremiili laiuse territoriaalmere teema Soome lahel seoses Nord Streami gaasi torujuhtme võimaliku paigaldamisega (vt Gräzini eelnõu 3 SE 2007).

Lätiga lahenes merepiiri küsimus 22. augustil 1996, kui Riigikogu ratifitseeris erakorralisel istungjärgul Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi lepingu „Merepiiri kehtestamisest Liivi lahes, Kura kurgus ja Läänemeres.” (Riigikogu arhiiv, nim 2, s 1162).

3.6. Piiriküsimuste käsitlemine Eesti ja Venemaa vahel (1992–1997)

Läbirääkimised, kus pidi käsitletama piiriküsimusi, algasid ja Eesti ja NSV Liidu vahel enne, kui Vene Föderatsioonist sai iseseisev riik. 16. septembril 1991 võttis Eesti Vabariigi ülemnõukogu vastu otsuse NSV Liiduga peetavate läbirääkimiste kohta ja tühistas vana delegatsiooni volitused. 9. oktoobril allkirjastasid Eesti välisminister Lennart Meri ja NSV Liidu välisminister Boriss Pankin kokkuleppe diplomaatiliste suhete sisseseadmiseks ja Eesti alustas ettevalmistusi läbirääkimisteks (Kallas 2000, 31). 10. novembril toimus Narva-Jõesuus esimene läbirääkimiste voor, milles Eesti delegatsiooni juhtis valitsusjuht Edgar Savisaar ja NSV Liidu delegatsiooni Leningradi linnapea Anatoli Sobtšak (Estonia and Russia. Estonians and Russians 1998, 19). Paraku ei jõutud neis organisatsioonilistest küsimustest kaugemale. Seega jäi Eesti ja NSV Liidu vahelise piiri teema avamata ja läbirääkimised piiri üle jätkusid juba pärast NSV Liidu lagunemist Eesti ja Vene Föderatsiooni vahel. Tegelikult oli kohe ilmne, et NSV Liit ei ole valmis piiri üle Eestiga läbi rääkima ja püüdis seda vältida algusest peale venitamistatikaga. NSV Liidu jaoks ei olnud tollel hetkel üldse küsimus selles, kust võiks kulgeda piirijoon, vaid üldises soovimatuses töötavat piiri tekitada. Oli ju NSV Liidu otsus tunnustada Eesti Vabariigi iseseisvust tehtud nii Vene NFSV juhtkonna kui lääneriikide surve all ja soov käsitleda Eestit jätkuvalt liiduvabariigina ei olnud kuhugi kadunud.

Autori hinnangul halvendas NSV Liidu lagunemine selles kontekstis ilmselt Eesti positsiooni piiriläbirääkimistel. Oli ju 1945. aastal teinud piirimuudatuse ühepoolset NSV Liit. Seega oleks NSV Liit puutunud kokku ebameeldiva tööga – naaberriigi õigustatud pretensiooniga taastada seaduslik piir. Vene Föderatsioon rõhutas aga algusest peale, et tema ei vastuta NSV Liidu tegude eest ja võttis NSV Liidu õigusjärgsuse üle üksnes valikuliselt. Endise välisministri Igor Ivanovi sõnul ei ole Vene Föderatsioon „Vene Impeeriumi või Nõukogude Liidu järeltulija, vaid täiesti uus riik, kuivõrd Venemaa ajaloos ei

leidu sarnast pretsedenti praegusele poliitilisele süsteemile, geopoliitilisele taustale ning riigipiiridele” (Kreutz 2002, 49). See andis Vene Föderatsioonile võimaluse ka väita, et tema ei olnud osaline piiri muutmises 1945. aastal ja seetõttu käsitleb riigipiirina seda piiri, mis oli Vene Föderatsioonil iseseisvumise hetkel.

Eesti ja Venemaa vahelisi riigipiiri küsimusi hakati käsitlema 1992. aastal ja kuni 1995. aastani toimus see riiklike piiriläbirääkimiste töögrupis. Esialgu juhtis töögrupp Trivimi Velliste, seejärel Raul Mälk (seletuskiri 2005, 1). 5. mail 1992 toimus Peterburis ekspertide tasemel välisministri asetäitja Trivimi Velliste ja Venemaa piirivalvevägede kindral Aleksandr Viktorovi kohtumine (BNS, Päevaleht 06.05.1992). Velliste väitel esitas Eesti delegatsioon tõendid, mis kinnitavad, et ainuke riigipiirina tunnustatav piir Eesti ja Venemaa vahel saab olla Tartu rahulepinguga määratud joonel. Vene pool esitas argumentid nende seisukohtade kummutamiseks, kuid nõustus, et edasiliikumiseks on vaja poliitilist otsust Venemaa kõige kõrgemal tasemel (Mägi 07.05.1992). Velliste sõnul esitas Venemaa Eestile territoriaalseid nõudmisi, Venemaa välisministri asetäitja Fjodor Šelov-Kovedjajevi sõnul on aga Vene delegatsioonil volitused lähtuda piirist, mis kehtis Eesti ja Venemaa vahel Eesti-Vene suhete aluste lepingu allakirjutamise ajal, so 12. jaanuaril 1991 (Tambi 07.05.1992). Paralleelselt piiriläbirääkimistega asus Venemaa looma Balti riikide ümber piiritsooni ja tooma majanduspiirile piirivalvureid. Läbirääkimistel hakkas ka Venemaa kohe kasutama venitamistaktikat, et oodata uut Venemaa põhiseadust, millega põlistada Venemaa piirid. Venemaa asus piiri küsimustes kõige jäigemale positsioonile, rõhutades Eesti-Vene administratiivpiiri puutumatus ja selle muutmist riigipiiriks. NSV Liidu lagunemine polnud idanaabri suhtumist muutnud, tema õigusjärglane Venemaa ajas samasugust suurriiklikku impeeriumipoliitikat (Tambi 09.05.1992). 10. juunil teatas Venemaa president Jeltsin, et kavatseb viia piiril Balti riikidega sisse range piirirežiimi (RIA-ETA-BNS, Päevaleht 11.06.1992). Jeltsin teatas juuli lõpul, et Venemaa piirivalve alustas patrullimist Vene ja Balti riikide piiril, millega alustati piiri kujundamist (BNS, Päevaleht 23.07.1992). Ka asepresident Aleksandr Rutskoi teatas Eesti-Vene piiripunkte külastades „normaalse piiri” sisseseadmisest (BNS, Päevaleht 14.08.1992).

Venemaa ühepoolne tegevus piirirežiimi kehtestamisel endisel Eesti NSV-Vene NFSV administratiivpiiril tõi kaasa Eesti valitsuse vastureaktsiooni. Oli ju Eesti-Vene kontrolljoon sündinud Nõukogude okupatsiooni aastatel riigipiiri nihutamise meelevaldse tulemusena. Sellise piiritlemise tagajärjel jäi taasiseseisvunud Eesti ilma 2334 km² ehk 5% õigusjärgsest territooriumist (Berg, Oras 2003, 45).

Valitsus teatas 15. augustil 1992 vastu võetud avalduses, et riigipiirid kehtestatakse riikidevaheliste läbirääkimiste tulemusel sõlmitud lepingutega. Igasuguseid muid taotlusi ja tegevust piiride reguleerimiseks käsitab Eesti Vabariigi Valitsus provokatsioonina. Eesti piirivalve täidab oma kohustusi Eesti

Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelisel administratiivpiiril, mida käsitletakse Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelise kontrolljoonena riikidevahelise piiriküsimuse lahendamiseni (ETA, Rahva Hää, 17.08.1992). Eesti välisministeerium edastas 17. augustil Venemaa ühepoolse tegevuse peale noodi, milles kinnitas vastavalt Eesti põhiseadusele Tartu rahulepingu järgset piiri kui kehtivat Eesti ja Venemaa vahelist piiri. Noodis rõhutati, et samal ajal kui Venemaa tunnistas teisi 1920-ndate algul sõlmitud rahvusvahelisi lepinguid, teeb ta erandi Tartu rahulepingu suhtes, mis on vastuolus rahvusvahelise õigusega. Välisministeerium hindab Venemaa ühepoolset tegevust halduspiiri muutmisel riigipiiriks Eesti territoriaalse terviklikkuse mitteastumiseks ning territoriaalsete nõudmiste esitamiseks. (BNS, Päevaleht 19.08.1992).

Riigiminister Uno Veering ja diplomaat Eimar Rahumaa rõhutasid optimistlikult, et teatud kompromissid piiriküsimustes on saavutatavad, andes samas siiski mõista, et nad ei pea Tartu rahulepingu järgses piiris kokkuleppimist Venemaaga realistlikuks (Eesti-Vene läbirääkimiste kuuenda vooru järel 16.-17.09.1992; ETA, Päevaleht 21.09.1992).

4. novembril 1992 andis Venemaa ülemnõukogu ühepoolset Eesti-Vene halduspiirile riigipiiri staatuse, Vene Föderatsiooni ülemnõukogu määrusest võib siiski välja lugeda, et see staatus on ajutine ning kehtib kuni vastava lepingu sõlmimiseni. (TASS-ETA, Rahva Hää 05.11.1992).

Territoriaalsete pretensioonide teemani jõudis ka Vene pool. Vene delegatsiooni juht suursaadik Vassili Svirin teatas läbirääkimistel täiendavalt varasemale Venemaa seisukohale, et riigipiir peab kulgema liiduvabariikide vahelist piiri mööda ja et lähtudes 19. veebruaril 1993 vastu võetud Venemaa Riigipiiri seadusest saab Eesti ja Venemaa läbirääkimiste objektiks olla vaid piirijoone tähistamine, mitte aga selle piiri kulgemine ning igasuguseid Eesti poole taotlusi Tartu rahulepingu järgsest piirist võib tõlgendada kui territoriaalseid pretensioone Venemaale. Seega kasutas Venemaa piiriläbirääkimistel ja avaliku arvamuse kujundamisel Eestile sarnast retoorikat – territoriaalsete pretensioonide argumenti (BNS, Päevaleht 26.02.1993).

Venemaa ühepoolne tegevus halduspiiril jätkus. Siseministeeriumi asekancleri Heiki Arikese sõnul oli Venemaa asunud kinnistama end ka Narva jõel. Soome firmad rajasid statsionaarseid piiri- ja tollipunkte. Henn Karits Piirivalveametist aga väitis, et Eesti piirikontrollpunkti väljaehitamist Narvas takistab linnavõimude vastuseis (BNS, Hommikuleht 12.06.1993).

Mai lõpul külastas Eestit Venemaa välisministri esimene asetäitja Anatoli Adamišin, kes teatas pressikonverentsil, et õigem oleks piiriküsimus kinni külmutada, las tulevased põlvkonnad otsustavad, kellel on õigus (Tambi 26.05.1993). Vene delegatsiooni juht Svirin aga tõdes läbirääkimistel, et piiriküsimuse lahendamisele võiks kaasa aidata tippkohtumine (BNS, Päevaleht 02.12.1993). Ministri asetäitja Adamišinile sekundeeris sügisel ka Balti piirkonnaga tegelev Vene diplomaat [nime ei ole toodud – autor], et pikaajaline moratorium Eesti-Vene piirivaidlustele oleks hetkel ainuõige lahendus. Eesti võimud ajasid endid ise nurka, sätestades Põhiseadusega 1920. aasta Tartu

rahulepingu järgse piiri. Vene pool on teinud Eestile korduvaid ettepanekuid leida piiriküsimuses mõlemale poolele vastuvõetav diplomaatiline formuleering, mis aitaks pinget maandada. Kahjuks pole Tallinn neile ettepanekutele vastanud (Interfax-BNS, Päevaleht 02.12.1993).

Küllaltki kaugemale jõudsid Eesti ja Vene piiriläbirääkimiste töögrupid merepiiri küsimuste käsitlemisel, kuid maismaapiiri osas ei saavutatud praktiliselt mitte midagi (seletuskiri 2005, 1). Kummagi poole töörühma liikmetel ei olnud volitusi taganeda varem esitatud seisukohtadest riigipiiri küsimuses. Eesti poole ettepanekud minna Tartu rahulepinguga Haagi kohtusse lükati Venemaa poolt tagasi ja kuna Haagi kohus saab küsimusi arutada vaid mõlema poole nõusolekul, siis piiriküsimust ei saanud rahvusvahelise kohtu ette viia. Mälgu sõnul on aga rahvusvaheline õigus Eesti poolel (Sandre 18.02.1994). Haagi kohtu otsus Eesti kasuks oleks ekspertide hinnangul 90 protsendiline (Raudjas 23.03.1994).

USA presidendi Bill Clintoni Riia-visitide eel lükkas Venemaa välisministeerium ametliku avalduse vormis tagasi Riigikogu nõudmise taastada Tartu rahulepingu järgne piir, kuna Tartu rahuleping olla kaotanud kehtivuse Eesti astumisega NSV Liidu koosseisu. Seega on Eesti ja Venemaa head suhted võimalikud üksnes siis, kui Eesti loobub õiguslikust vundamendist, millele toetub tänaseks taastatud vabariigi riigiõiguslik ja rahvusvahelises õiguses ankurduv järjepidevus. Ilma selle järjepidevusest muutub aga Eesti suvaliseks endiseks nõukogude vabariigiks, mis peab tänagi Venemaa sõna kuulama (Ströhm 07.07.1994; Rahva Hääli 11.07.1994).

Autori arvates lükkas Venemaa sellega ametlikult ka tagasi võimaluse, nagu võiks Venemaa tunnustada Tartu rahulepingu kehtivust mingiski kontekstis ja Tartu rahulepingujärgne piir saaks olla kas või teoreetiliseks aluseks uue piirilepingu sõlmimisel ka juhul, kui Eesti nõustuks kontrolljoone mõlemapoolse tunnustamisega riigipiirina.

Õhkkond läbirääkimistel mõnevõrra muutus, kui peaminister Andres Tarand kinnitas 18. detsembril 1994, et Eesti on valmis alustama läbirääkimisi Eesti-Vene piiri teatud korrigeerimiseks, kui Venemaa tunnustab Tartu rahulepingut kui Eesti riigi sünnilepingut rahvusvahelises mõttes (BNS, Eesti Sõnumid 19.12.1994; seletuskiri 2005, 1). Tarand oli öelnud välja seisukoha, et Eesti positsioon piiritulis Venemaaga on muutumas ning Eesti on valmis tegema järeleandmisi, juba kaks päeva varem Helsingis pressikonverentsil (Postimees 17.12.1994). Teisisõnu tähendas see kinnitust, et Eesti nõustub ajutise kontrolljoone muutmise riigipiiriks, kuigi sõnaselgelt seda peaminister välja ei öelnud. Eesti asus piiriküsimuses järeleandlikule positsioonile, kartes, et vastasel korral võime mängida ennast ajutisse välispoliitilisse isolatsiooni, kuna selleks ajaks oli absoluutselt selge – piiritulis Venemaaga oleme üksi (Helme 2002, 160). See võimaldas piiriküsimuste arutelu edasi minna ja moodustada riikidevahelised delegatsioonid piiriläbirääkimisteks (Eesti delegatsioonid

Vabariigi Valitsuse 9. jaanuari korraldustega), mida Eesti poolel juhtis Raul Mälk ja Vene poolel Vassili Svirin. (RT II 1996, 3, 9; RT II 1996, 3, 10).

Siiski ei tulnud Venemaa poolt mingeid märke, nagu oldaks Tarandi poolt esitatud kompromissettepanekuga nõus ja Venemaa oleks valmis tunnustama Tartu rahulepingut kehtiva dokumendina. Venemaa Euroopa asjade asevälisminister Sergei Krõlov hoopis rõhutas, et Venemaa ja Eesti vahelist piiriküsimust tuleb lahendada, lähtudes praegusest reaalsusest, mitte aga 1920. aasta Tartu rahulepingust. Samas tunnistas ta, et on täheldatavad Eesti-Vene piirivaidluses mõningad nihked. Venemaa käsitleb Tartu rahulepingut üksnes ajaloolisest aspektist. On olemas hilisem juriidiline baas, näiteks 1991. aasta Eesti-Vene riikidevaheliste suhete aluste leping, milles piiriküsimus on täpselt sõnastatud (Interfax-BNS, Postimees 28.12.1994).

President Jeltsin võttis nõuks mõjutada Eestit lausa läbi USA. Kirjas Bill Clintonile 20. juunist 1996 kutsus ta muuhulgas USA-d üles sundima Eestit loobuma Tartu rahulepingu tõstatamisest ja väitis, et mida kiiremini Tallinn mõistab reaalsust, mille kohaselt Eesti-Vene suhete aluseks saab olla üksnes 1991. aasta 12. jaanuari leping, seda varem allkirjastatakse ka piirilepe (<http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/96/07/11/uudis.htm/>).

Delegatsioonid leppisid piirilepingu põhitekstis kokku ja kinnitasid selle 25. oktoobril 1996 delegatsioonide asejuhtide Kalev Stoicescu ja Sergei Lazarevi poolt (seletuskiri 2005, 1). Lahkarvamuseks jäi endiselt tõik, et Eesti käsitles end Tartu rahulepingu sõlminud riigi õigusjärglasena, mida Venemaa ei tunnusta, ja soovis viidata Tartu rahulepingule ka lepingu preambulis (Bärenklau 04.11.2006).

Eestis tekkis ka küsimus, kas uut piirilepingut on võimalik sõlmida ilma põhiseadust muutmata, kuna põhiseaduse § 122 sätestab, et Eesti maismaapiir on määratud Tartu rahulepinguga ja teiste riikidevaheliste piirilepingutega (Eesti Vabariigi põhiseadus 1992). Enamik erakondi ja juriste tõlgendas viidet teistele riikidevahelistele piirilepingutele samuti kui õigust sõlmida ka Tartu rahulepingus kehtestatud piiri muutev leping. Õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli järeldas, et kui vähemalt üks uue piirijoone koordinaatpunkt langeb kokku Tartu rahulepingu järgse piiriga, siis vastuolu põhiseadusega ei teki (<http://www.vm.ee/?q=node/7327>). Kattuvaid piirilõike leiti kaks ja piiri pöördepunkte kolm.

Eesti pool soovis iga hinna eest näidata lääneriikidele, et on teinud enda poolt kõik võimaliku piirilepingu sõlmimiseks. Selle põhiliseks põhjuseks oli lootus saada 1997. aastal kutse liitumisläbirääkimistele EL-i ja NATO-ga. Veel oktoobris 1996 rõhutas peaminister Tiit Vähi, et Tartu rahu kehtib ja selles osas me ei pea Vene poolega läbirääkimisi (Tammer 11.10.1996). See avaldus ei sisaldanud vastust, kas Eesti seisukoht on jätkuvalt, et Tartu rahuleping peab olema Venemaa poolt lepingus tunnustatud. Valitsus oli ilmselt juba otsuse teinud viimasest nõudmisest taganeda, sest hoolimata sellest, et Euroopa Komisjoni esinduse juht Ivo Dubois oli juba septembris rõhutanud, et Eesti-

Vene piiriküsimuse lahendamine ei ole eeltingimuseks Eesti liitumisel EL-iga (Jarne 26.09.1996), läks valitsus järgmisele järeleandmisele ning otsustas loobuda lepingu preambulis viitest Tartu rahulepingule ning nõustus sõlmima tehnilise lepingu, ilma preambulita, hoolimata sellest et erakonnad olid ümarlauas kokku leppinud, et kui piirilepped lähevad ratifitseerimisele, siis üksnes koos täiendava selgitusega (Riigikogu stenogramm 08.06.2005). Näis, nagu oleks Venemaale tulnud vastu kõiges ja täiendavaid ettekäandeid piirilepingust keeldumiseks ei tohiks enam olla. 4. novembril 1996 kohtusid Petroskois välisministrid Siim Kallas ja Jevgeni Primakov. Eesti poolel oli lootus jõuda piirilepinguga lõpusirgele, Eesti suursaadik Moskvas Mart Helme kinnitas, et piirilepingule allakirjutamine on lähedal (Sildam 20.10.1996). Kuid Venemaa käitus traditsioonilisel kombel: kui on antud järele, siis on lootust saavutada uusi järeleandmisi. Primakov ründas Eestit kõikvõimalike süüdistustega ja sidus piirileppe Eestis elavate venelaste „inimõiguste ja humanitaarküsimuste lahendamisega” (Helme 2002, 165). Eestile esitati nõudmistepakett, nn 14 punkti, millega nõuti järjekordseid järeleandmisi eeltingimusena Eesti-Vene suhete parandamiseks.

Kõik, mis Petroskois saavutati, oli lepingu paraferimine poolte vahel, aga allkirjastamises kokku ei lepitud. Eesti ettepanekust kirjutada lepingutele alla 2. detsembril 1996. aastal Lissabonis toimuval OSCE tippkohtumisel Vene pool keeldus (välisministri informatsioon valitsuskabineti nõupidamisele 13.05.2005, <http://www.vm.ee/?q=node/7327>). Piirilepingute teema jäi soiku rohkem kui kaheks aastaks.

Autori analüüs näitab, et see, miks piiriküsimus osutus sedavõrd tõsiseks probleemiks Eesti ja Venemaa vahelistes suhetes, oli tingitud pigem põhimõttelistest eriarvamustest riikide vahel kui praktilistest probleemidest. Piirirežiim ajutisel kontrolljoonel hakkas järkjärgult tööle ja rahuldab tollaegsed piiri funktsioonid mõlema riigi jaoks. Suurimaks kaotajaks jäid need, kelle võimalused liikuda oma ajaloolisel asualal olid piirirežiimi tõttu piiratud. Kuid põhimõttelised eriarvamused olid eksistentsiaalse tähtsusega.

Eesti võimudel oli ülimalt keeruline loobuda Tartu rahulepingu järgsest piirist mitmete emotsionaalsete asjaolude tõttu. Avalikus arvamuses valitseva õiglustunde järgi pidid ebaseaduslikult Venemaaga liidetud alad kuuluma Eestile ja sellest loobumist tunnetati reetmisena. Täiendavalt survestas Eesti valitsust nn setu faktor. Kui perspektiivitust saada tagasi Põhjala ja Narva jõe tagused alad tajuti juba 1991. aasta sügisel ja järgneva 3 aasta jooksul sai see suurema osa inimeste veendumuseks (mis ei tähenda, et sellega lepitati), siis Tartu rahulepingu kahtluse alla seadmises nähti otsest kallaletungi Eesti riikluse alustele. Tartu rahu oli põhiseadusliku tähtsusega akt, millest taganemine ei saanud kuuluda ei valitsuse ega ka mitte Riigikogu pädevusse, vaid oli üldrahvalik väärtus. Tartu rahuga seonduv järjepidevus, mis eristas Eestit NSV Liidu endistest vabariikidest ja lõi sellega moraalse aluse pürgida Euro-Atlantilisse keskkonda ja mitte arvestada Venemaa metropolistlike

ambitsioonidega. Viimane ei olnud ilmselt siiski ainult tunnetusliku tähtsusega, vaid omas ka praktilist väärtust, kuna 1990-ndatel valitses kõikjal kindel veendumus, et endistel NSV Liidu vabariikidel ei saa olla võimalust ühineda EL-i ja NATO-ga, kuid Balti riikide puhul seda võimalust tunnustati.

Vene poole seisukohti analüüsides tuleb tõdeda, et Venemaa ei ole mingis faasis suhetes Eestiga andnud mõista, et ta tunnustab Eesti järjepidevust sõjaseelse riigiga. Kui veel 1990-ndate alguses üksikutel juhtudel tunnustati, et Eesti sattus NSV Liidu koosseisu oma tahte vastaselt (millest tänapäeval ei taheta enam rääkida), siis okupatsiooni ja ebaseadusliku anneksiooni fakti ei ole Vene pool tunnustanud, jäädes sellega erinevale seisukohale enamiku maailma riikidega. Tartu rahuleping aga olla Venemaale alandav ja peale surutud ajal, mil Venemaa oli nõrk. Kuna Venemaa käsitleb Eestit kui NSV Liidust eraldunud liiduvabariiki, siis lähtub ta ka liiduvabariikide vaheliste piiride seaduslikkusest. Kas sellest saab järeldada, et Eestis valitsenud lootus, nagu võiks Venemaa nõustuda Tartu rahulepingu ja selle järgse piiri tunnustamisega, oli algusest peale illusioon ning Eesti mängis end lihtsalt diplomaatiliselt nurka? Berg ja Oras olid seisukohal, et „võrreldes Vene poole jäikusega, oli Eesti positsioon võrdlemisi heitlik ja kergesti haavatav“ (Berg, Oras 2002b, 88).

Illusioon see ilmselt oli, kuid õigusliku järjepidevuse tees tugevdas Eesti positsiooni hoopiski lääneriikide silmis, kes lahterdasid Eesti lahku endistest NSV Liidu liiduvabariikidest ja avaldasid sellele tuginedes survet ka Venemaale, näiteks vägede väljaviimise ja Eesti kodakondsuspoliitika aktsepteerimise küsimuses.

Venemaa positsiooni jäikus Tartu rahu ja piiriküsimuses ei ole olnud siiski pelgalt põhimõtteline, vaid selles on selged võrsed Venemaa kavandatud välispoliitikas, mille ütles juba 1992. aastal võrdlemisi avameelset välja Sergei Karaganov (1992, 42–45).

Tunnustades okupatsiooni ja ebaseaduslikku anneksiooni, ei oleks Venemaal argumente vaadelda Balti riike kui lähivälismaad, nõuda nõukogude-aegsetele sisserändajatele kodakondsust nullvariandi alusel ega vähemusrahvuse staatust, samuti mitte vene keele tunnustamist riigi- või isegi vähemuskeelena. NSV Liidu välisvõla ja sõjaväe küsimustes loobus Venemaa siiski üllatavalt kiirelt oma pretensioonidest.

Muidugi võib Venemaa soovimatuses Eestiga arutada Tartu rahu järgset piiri eeldada veel mõnda aspekti. Kõigepealt, Venemaa hirm olukorra ees, kus piiride muutmise luuakse pretsedent ja käivitatakse ahelreaktsioon. Põhjusi esitada Venemaale pretensioone piiride suhtes on paljudel naaberriikidel. Samas on Venemaa ise kasutanud seda relva teiste riikide vastu, tekitades territoriaalseid ja piiriprobleeme (Gruusia, Moldova). Ja alahinnata ei saa ka siinjuures prestiiži küsimust: Venemaa ei tee ühelegi riigile territoriaalseid järeleandmisi.

Eesti ja Venemaa piiriläbirääkimiste kulgu vaadeldes aastatel 1992–1996 joonistub selgelt välja, et Venemaa positsioon nende käigus ei muutu. Venemaa lükkab tagasi kõik kompromissid ja esitab Eestile pidevalt uusi tingimusi. Eesti

loobub aga järk-järgult kõikidest enda poolt läbirääkimiste seatud tingimustest, sh Tartu rahulepingu mainimisest piirilepingus, jõudes 1996. aastaks Venemaa platvormile. Saatuse pilkena ei nõustu aga Venemaa sõlmima piirilepingut ka omast platvormist lähtuvalt, vaid jätkab väljapressimistaktikat, arvestades, et kui Eesti on juba nii palju andnud järele, siis annab veel. Tekitatakse õhkkond, et Eesti peab olema tänulik selle eest, kui tal avaneb võimalus sõlmida piirileping Venemaa tingimustel, ning nagu oleks piirilepingu olemasolu üksnes Eesti, aga mitte Venemaa huvides.

3.6.1. Vastukaja avalikus sõnas (1993-1994)

Võimalik uue piirilepingu sõlmimine, mis asendaks Tartu rahu järgset Eesti ja Venemaa vahelist riigipiiri, jõudis 1993. aastal meedia kaudu ka avaliku arutelu objektiks, kusjuures seisukohad jagunesid riigireetmise süüdistustest kuni pragmaatilise ja „ainuõige” lähenemise kiitmiseni. Kuna meedias piiriteemal avaldatud kirjutiste hulk on erakordselt suur, siis toome välja enamesitatud seisukohad ja argumentid ning tuntumate arvamusi liidrite arusaamad.

Riigikogu väliskomisjoni esimees Vello Saatpalu (M) keskendus merepiirile ja leidis, et kuna läbirääkimised Venemaaga ei edene, peaks Eesti kehtestama ühepoolset Narva lahes oma merepiiri. Kuna põhiseadus sätestab, et Eesti mere- ja õhupiir määratakse rahvusvaheliste konventsioonide alusel, siis on see ühepoolset võimalik (Saatpalu 08.01.1993). Saatpalu märkis ühtlasi, et „edasimine ei tule Eesti-Vene suhetes enne, kui Venemaa hakkab tunnustama Tartu rahulepingut“ (Jarne 20.02.1993). Pärast kohtumist Venemaa ülemnõukogu rahvusvaheliste suhete ja välismajandussidemete komitee esimehe Jevgeni Ambartsumoviga teatas Saatpalu, et kui Venemaa tunnustab 1920. aasta Tartu rahulepingut, on Eesti valmis minema riikidevahelistel läbirääkimistel tõsistele kompromissidele ja ta ei välistanud, et Eesti võib sel juhul muuta ka Tartu rahulepingu järgset riigipiiri. Nimetatud rahulepingu tunnustamine ei pea toimuma poliitilise avalduse vormis, piisab kui Vene pool lähtub Eestiga peetavatel läbirääkimistel selle lepingu sätetest (BNS, Rahva Hää 28.01.1993). Teadaolevalt ei olnud väliskomisjoni esimehel Saatpalul volitusi sellise avalduse tegemiseks ja ta esindas oma isiklikku seisukohta, mistõttu see pälvis terava kriitika nii Riigikogu kui valitsuse liikmete hulgas.

Andres Herkel tõdes, et Eesti-Vene läbirääkimised on ummikus ja Petseri tagasisaamine tundub esialgu utoopiline ning et meile tekitatud ajalooline ülekohus on tõhus argument nii läbirääkimistel kui rahvusvahelisel areenil (Herkel 01.03.1993).

Ajaloo professor Jüri Ant rõhutas, et Tartu rahuleping pole Eesti Vabariigile kasulik mitte ainult tollaste väga soodsate rahu- ja piiritingimuste tõttu, vaid ta on ka omamoodi mingi kindlam ajalooline toetuspunkt suhetes idanaabriga XX sajandil. Eesti võiks kompromissina pakkuda välja tagasipöördumise ühe

Venemaa 1919. aasta piiriprojekti²⁹ juurde, Venemaa võiks vastukäiguna tühistada hilis-stalinismi meelevaldsed piirireguleerimised 1944–1957, millise aktiga selle riigi poliitiline autoriteet ainult võidaks (Ant 20.03.1993).

Saksa publitsist, endine Lääne-Saksa televisiooni [WDR – autor] välispoliitikatoimetuse juhataja Berndt Nielsen-Stokkeby tegi Eestile ettepaneku loobuda suveräänselt, vabalt langetatud otsusega juba 1940. aastal enamuslikult ja täna peaaegu täielikult venelastega asustatud Jaanilinnast/Ivangorodist ja osalt Petserimaa aladest. Rahvaste ajaloos esineb ikka ja alati juhtumeid, kus tähtsate reaalspoliitiliste huvide nimel loobutakse põhjendatud *de iure* seisukohast ning mis hiljem leiab ajaloolise õigustuse. See leiaks Euroopa ühiskonna tunnustuse ning vabastaks ühtlasi Eesti kahtluse alt, nagu taotleks ta Helsingi kokkuleppes fikseeritud piiride muutmist (Nielsen-Stokkeby 21.04.1993).

Johannes Kaubi pakkus välja, et Eesti pool lähtub Tartu rahulepingus fikseeritud piirist, kuid on nõus läbirääkimistega piiri korrigeerimise suhtes (territooriumide vahetused vaidlustatud aladel, isegi mõningad loovutused mingi mõistliku kompensatsiooni eest jne) (Kaubi 07.05.1993).

Herbert Vainu tõdes, et poliitiline olukord on Tartu rahu sõlmimise ajal ja praegu väga põhjalikult erinev. Ei Soome ega Poola nõua praegu tagasi kaotatud alasid. Ükski Riigikogu partei aga ei julge esimesena piirimuutustega nõustuda (Vainu 21.05.1993).

Endel Lippmaa sõnul vajab Eesti sama selget ja kindlat idapiiri nagu Soome. Soomelgi on teisel pool piiri temalt ebaseaduslikult ärastatud Karjala, mis ei takista tal praegust piiri valvamast ja kaitsmast. Läbirääkimiste delegatsiooni poolt koostatud ettepanek sidusterritooriumi loomiseks ei ole lahendus (Lippmaa 29.05.1993). Sidusterritooriumide loomist nimetab Lippmaa kahjulikuks Eestile ja kasulikuks Venemaale ning Eesti poolt vaadatuna riigireetmiseks (Lippmaa 08.06.1993).

Sidusterritooriumi ideed pidas skandaaliks Arvo Junti (K), kuna see tähendaks taganemist Tartu rahulepingust. See tähendaks ühishallatavate territooriumide loomist ja praegusele Eesti alale ja tagasikäigu võimalusi meil enam ei oleks (Määrits 04.06.1993).

Tiit Tambi tõdeb, et ajakirjandus on Tartu rahulepingu otstarbekuse suhtes märkimisväärselt tagasihoidlik. Poliitikud veel enam (Tambi 07.06.1993).

Enn Soosaar pakub kompromisslahendust, kus Venemaa tunnustab Tartu rahulepingut, Eesti aga loobub osadest valdadest (Soosaar 10.06.1993).

Kalju Kägi nõuab lausa osa endise Eesti NSV piiridesse jääva territooriumi loovutamist Venemaale: „Narva elanike taotlused tuleb rahuldada ja anda linn liitmiseks Venemaaga ning võtta see küsimus Venemaaga peetavate läbirääkimiste kavva” (Kägi 19.11.1993). Samalaadset seisukohta jagab Jüri Estam, kes pakub: „ma tõmbaksin piiri pool kilomeetrit Sillamäe linnast eemale” (Estam 17.11.1993). Nende seisukoht oli tingitud soovist vähendada venelaste osakaalu Eesti elanikkonnas.

²⁹ 17.12.1919 Nõukogude Vene piirikava, mis oleks jaganud Petserimaa pooleks nii, et Petseri linn oleks jäänud Eestile, Irboska aga Venemaale.

Andrei Hvostov võrdleb olukorda Sudeedimaaga, märkides, et Eesti Vabariik ajab praegu iseendale haua kaevamise poliitikat. /.../ Leppimatute isamaalaste nõudlus Petserile ja Narva tagustele aladele tähendab seda, et Eesti soovib oma Sudeedimaad (Hvostov 25.11.1993).

Tartu rahulepingu järgsest piirist loobumisele oli radikaalselt vastu Eesti Õigusjärgsete Kodanike Ühendus, kelle pöördumises kirjutatakse, et Eesti Vabariik ei tohi taganeda meie vanemate verega kätte võidetud piirist (Eesti Õigusjärgsete Kodanike Ühenduse pöördumine 17.11.1993).

Järeleandlikkuse vastu protesteeris ka Olaf Imelik: „... läheks raskeks kokku lugeda neid aastast aastasse meie ajakirjanduses ilmunud artikleid, kus avaldatakse veendumust, et meie idapiir vajab korrigeerimist ja vastu tulles idanaabri põhjendatud nõudmistele, peaksime osa oma maast temale loovutama” (Imelik 30.11.1993).

Välisministeeriumi nõunik Udo Helme kinnitas otsekoheselt, et Venemaa valitsuse vastuvõetamatute nõudmiste eesmärk, sh loovutada NSV Liidu poolt Eestilt annekteritud alad, on tingitud Venemaa püüdest säilitada oma sõjaline kohalolek Balti riikides, et välisinvesteeringute kasutamise järel 15–20 aasta pärast kasutada Baltikumini sõjaväebaase trampliinina uueks hüppeks Läände (Helme 1993, 25).

Ajaloolase Eero Medijaineni arvates kohustub Eesti Tartu rahulepingu järgi säilitama neutraliteeti. Seega Tartu rahu kehtimine ja NATO-sse asumine on alternatiivid (Medijainen 23.02.1994).³⁰ Tartu rahulepingu tekstist nähtub siiski, et Eesti neutraliteet kehtib üksnes juhul, kui seda rahvusvaheliselt tunnustatakse. Ent seda ei tunnustatud, mistõttu Venemaal ei tekkinud kohustust neutraliteeti pidada ja Eestil ei tekkinud ka keeldu ühineda blokkidega.

Riigikogu liige Eino Tamm leiab, et Eesti peaks hakkama piiri maha märkima kontrolljoonel, kuna piirita olemine võimaldab kuritegevuse liikumist üle piiri (Tamm 25.03.1994).

Postimehe tellimusel korraldas EMOR avaliku arvamuse küsitluse. 53% vastas, et piiriküsimuses võiks leppida üksnes Tartu rahuga määratud piiri taaskehtestamisega, 40% mõistliku kompromisslahendusega ja 7% ei osanud vastata. Kompromissid aga võiksid seisneda: loobumises nii Narva tagusest kui ka Petserimaast (32%), ei oska öelda (25%), loobumises ainult Narva-tagusest (24%), muu variant (10%) ja loobumine ainult Petserimaast (9%). Intervjueeritavate hulgas olid 65% eestlased, 31% venelased ja 7% muude rahvaste esindajad (Postimees 03.06.1994).

Holger Mölder rõhutas, et Eestit ei toeta riigipiiri küsimuses mitte ükski välisriik (Mölder 17.08.1994).

Meelis Mandel tõdes, et need maad on ajalooliselt kuulunud Venemaale, kuid 20 aastat olid need Eesti riigi osad. Et omand on püha ja puutumatu, ei ole õige,

³⁰ Tartu rahuleping (art V): Kui Eesti alaline neutraliteet rahvusvaheliselt tunnustatakse, siis kohustub Venemaa ka oma poolt seda neutraliteeti pidama ning selle neutraliteedi alalhoidmise tagamisest osa võtma.

et demarkatsioonijoone taga olevad inimesed oleksid ebavõrdses olukorras (Mandel 07.05.1994).

Enn Soosaar väitis otsekoheselt, et meil puudub neile [so Petserimaa ja Jaanilinn – autor] ajalooline õigus, Euroopa pole meist huvitatud, kui meil on idapiiri probleem ja samuti halvendaksid need alad meie rahvastiku situatsiooni. Meil puudub ka jõud ning moraalne õigus oma tahtmise läbiviimiseks (Keskküla 06.05.1994).

Riigikogu liige Vardo Rumessen (ERSP) kirjutas, et väliskomisjon on läinud põhiseadusega vastuollu ja piiriküsimuses ei tohi teha mingit kompromissi (Rumessen 24.05.1994).

Kolumnist Kaarel Tarand võttis avaliku arutelu kokku järgmiselt: „Poliitikutel ei kõlba rääkida riigipiiri põlistamise teemal praegusel kohal, kuna neist tehakse poliitilised laibad. Ometi, avaliku arvamuse küsitlused ei anna ülekaalu Tartu rahu piirile, vaid vastupidi. Riigikogu peab näitama üles mehisust ja saama üle hirmust riigireetmise tiitli ees, sest kohut mõistab ajalugu” (Tarand 08.06.1994).

Rahva Hääl avaldas juuni lõpus EMOR-i avaliku arvamuse küsitluse, mille järgi 44% eestlastest pidas vajalikuks Tartu rahu järgse piiri taastamist, 19% aga leidis, et piir peab jääma sinna, kus on. Kolmandik oleks valmis siiski kompromissideks, kusjuures 71% oleks nõus loobuma Narva tagusest ja 15% Petserimaast. Mitte-eestlastest 58% arvas, et piir võiks jääda sinna, kus see on, 16% soovis Tartu rahu piiri taastamist, 15% osadest aladest loobumist, kusjuures neist 52% loobuks Narva-tagusest ja 14% Petserimaast (Rahva Hääl 29.06.1994).

Riigikogu liige väliskomisjonist Mart Niklus, kaitstes Tartu rahu järgset piiri, arvas, et Eesti peaks võtma läbirääkimistel juhtpositsiooni enda kätte ja suruma Svirini vastu sein (Niklus 08.06.08. 1994).

Arnold Rüütel ütles Värskas I Setu suveülikooli mõttetalgutel ja Seto kongressi vanematekogu istungil, et piiriküsimus võinuks juba ammu lahendatud olla ja meenutas, et tal kui toonasel ülemnõukogu esimehel oli juba 1991. aastal põhjalik jutuajamine Boriss Jeltsiniga. Tollal jõuti mitmetunnilise mõttevahetuse järel nii demograafiliselt kui ka looduslikult kõige õigema piirini Petserimaal. Kirjutati alla ka vastav kommünikee, selle juures viibis ka tollane Eesti välisminister Lennart Meri. Tartu Ülikooli professor, Seto kongressi vanematekogu liige Paul Hagu lisas, et seda, mille oleme maha mänginud, me enam ei taasta (Tambi 01.08.1994). Arnold Rüütli initsiatiivi kiitis ka kultuuri- ja haridusminister Peeter Olesk, kes samas pidas olematuks võimalust, et Eesti saaks praegu tagasi Venemaa käes olevad Petserimaa ja Narva-tagused alad (BNS, Päevaleht 17.08.1994).

Peaminister Mart Laar rõhutas 13. septembril, et Venemaa üritab Eesti-Vene kontrolljoonel ühepoolset piiri maha märkides Eestile kohta kätte näidata. Laar tõdes, et ÜRO Julgeolekunõukogus ja Haagi kohtus on küsimuse arutelu raskendatud, kuna Venemaa ei anna omapoolset nõusolekut. Kõige tulemuslikum võiks olla lahendus CSCE kaudu. Samas on jõu kasutamine

väljastatud (Sandre 13.09.1994). Lahendus piiriprobleemile oleks Laari sõnul Tartu rahu tunnustamine Venemaa poolt. Venemaa praegust poliitilist olukorda vaadates ei usu ta, et selline lahendus niipea saavutatakse (Näripä 13.09.1994).

Rootsi endine peaminister Carl Bildt märkis, et Eesti (ja Läti) taotlused saada Venemaalt tagasi neile kuulunud alad pole poliitiliselt mõistlikud, sel teel saadakse oma haldusesse peamiselt venekeelse elanikkonnaga asustatud alad, vaja on, et osapooled tunnustaksid praegu eksisteerivaid piire (BNS, Päevaleht 26.09.1994). Kas Bildt täitis Eesti valitsuse poliitilist tellimust valmistada avalikkust ette järeleandmiseks piiriküsimuses? Võimalus, et Eesti valitsus Bildtilt sellist teenet palus, on täiesti olemas, kuid kindlasti ei rääkinud Bildt vastu oma varasematele väidetele.

Piirialade valitsuskomisjoni esimees Tiit Riismaa seevastu leidis, et okupeeritud alade tagasisaamine pole lootusetu, meie olukord on parem kui Soomel, kes on ise kirjutanud alla territoriaalsetele loovutustele (Sandre 28.09.1994).

Berndt Nielsen-Stokkeby märkis, et Tallinn ei tohiks piiriküsimuses lubada endale pisemaidki illusioone, lääneriigid ei toeta piiri nihutamist. Venemaa on alustanud piiri mahamärkimist ja kui piiripostid on paigas, ei saa neid enam sealt keegi kõigutada (Nielsen-Stokkeby 05.10.1994).

Endel Lippmaa süüdistas, et Isamaa süül on aeg piiriküsimuse lahendamiseks diplomaatilisel teel mööda lastud (Kuus 10.10.1994).

Eesti Rahvuslaste Keskliidu juhatuse aseesimees Andres Kraas väitis, et nemad on valmis lahti ütleva Tartu rahulepingu järgsetest Petsrimaa ja Narva-tagustes aladest, kuna need on ingeri ja vene alad (Näripä 27.10.1994).

Pihkvas kirjutasid Eesti ja Vene parlamentide esindajad alla memorandumile lähtuda piiriläbirääkimistel 1991. aasta Eesti-Vene leppest. Eesti poolt kirjutas memorandumile alla Riigikogu väliskomisjoni esimees Vello Saatpalu (Haabsaar 31.10.1994). Memorandum ignoreeris Eesti ametlikku seisukoha lähtuda Tartu rahulepingu järgsest piirist ja seda võib vaadelda kui surveavaldust valitsusele oma senisest seisukohast loobuma.

Jurist Lauri Mälksoo märkis, et Eesti seisukoht piiri küsimuses jääb hüdja hääleks kõrbes ja Tartu rahulepingus kindlaks määratud riigipiiri taastamine pole tänapäeval enam võimalik. Meie riigimeestel oleks õigupoolest aeg sellest kõigest ausalt rahvaga rääkida (Mälksoo 08.11.1994).

Mait Raun, avaldades Tuleviku Eesti Erakonna seisukohti, väitis, et järeleandmiste maksimum saaks olla Petseri linna ja mõne setu valla Venemaalt väljakauplemine (Raun 08.11.1994).

Mati Hint tutvustas Euroopa Nõukogu Parlamentaarses Assamblees kõlanud arvamusi: piirikompromiss oleks Euroopale meelepärane, kompromissitust deklareerides aga ei leia Eesti vahendajaid, st Eesti võib jääda diplomaatilisse isolatsiooni (Hint 15.11.1994).

Äsja peaministriks saanud Andres Tarand teatas oma seisukoha järgmiselt: „Eesti kangelaslik, ent ebapraktiline hoiak piiriküsimustes hakkab lõppema. Tegelikult rikkusime asja ära juba põhiseadusega, võtsime sinna sisse Tartu rahu

järgse piiri paragrahvi. Sellega tõkestasime juba eos igasuguse võimaluse pidada Venemaaga läbirääkimisi piiri üle“ (Päevaleht 18.11.1994). Peaministri välja öeldud seisukoht valmistab ette Eesti valitsuse poliitika põhimõttelist muudatust piiriküsimuses.

Tartu rahulepingu järgsest piirist loobumist korduvalt nõudnud Vello Saatpalu leidis samuti, et Eestil on vaja piiriküsimuse lahendamisel vahendajat (Hõbemägi 18.11.1994).

Venemaa president Jeltsin osales 23. novembril Pihkva oblastis Gumitšino Gora piiripunkti avamisel. Seega külastas Jeltsin okupeeritud Eesti alasid. Eesti välisminister Jüri Luik ütles, et seda ei saa hinnata kui sõbralikkuse avaldust (Rumm 23.11.1994). Eesti välisministeerium võttis vastu Vene presidendi visiiti tauniva avalduse (Õhtuleht 24.11.1994). Riigikogu riigiõiguskomisjoni esimees Mart Nutt rõhutas, et Eesti seisukohalt pole vahet, kas okupeeritud Petserimaal viibib Venemaa sõdur püssiga või president (Rahva Hääl 24.11.1994).

Mart Nutt märkis, et Eestil oleks arukas lähtuda seisukohast, et kõige olulisem ei ole mitte Tartu rahu piirist kinnihoidmine, vaid see, et Petseris elavale eesti rahvakillule, setudele, oleks tagatud nende õigused ja võimalus suhelda Eestis elavate omastega (Vene 25.11.1994).

Soome ajaloolane Seppo Zetterberg pidas tähtsaks kompromissi, milles Venemaa vastu tuleks (Zetterberg 25.11.1994).

Teravalt kriitiline oli peaminister Tarandi ja Saatpalu seisukohtade suhtes Ühenduse Petserimaa esinaine Reet Tobre, kes ei nõustunud Petserimaa loovutamise ja nimetas seda valimiseelseks populismiks. Ta meenutas, et Tarand oli juba Põhiseaduse Assamblees vastu Tartu rahu märkimisele Põhiseaduses (Mitte ühtegi sentimeetrit maad 29.11.1994).

Enn Soosaar õigustas Vene poole argumentatsiooni ja väitis, et Petseri ja Jaanilinn on ajalooliselt venelaste territoorium, kompromiss aga ei tähenda kapitulatsiooni (Soosaar 29.11.1994).

Mahukas kirjutises tõdes Aare Raid Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudist, et Eesti on ainuke riik Euroopas, kes riikliku poliitika tasandil nõuab sõjajärgse riigipiiri muutmist ning nõustub peaminister Tarandi seisukohaga (vt Raid 07, 08; 12.12.1994).

Ülaltoodud erinevad seisukohad tuginevad erinevate isikute arusaamadele Eesti-Vene riigipiiri asukohast. Enamasti ei tulene need hoiakud tuntud poliitilis-praktilistest maailmas toimunud lahendustest, kuivõrd võib nendes märgata kas siis teatud soovi probleemi kuidagi lahendada, aga ka teatud erakonna populismitaotlust avalikkuse silmis (vt lisa 5).

Avaliku arvamuse mõjutamisel jagunesid nii erakondade kui ka arvamust avaldanud isikute ja arvamusiidrite seisukohad Tartu rahulepingu ja teatud osas piiride muutmises äärmiselt diferentseeritult, mistõttu avalikkus ei saanudki selgelt kujundada oma seisukohta selles, mis variant on piiri osas õigem.

1993. aastal käivitunud avalik arutelu võimaliku Tartu rahulepingu järgsest piirist loobumise teemal õigupoolest valmistab ette peaminister Tarandi

sellesisulist avaldust. Väliskomisjoni esimees Saatpalu ilmselt ei avaldanud oma isiklikku seisukohta, vaid testis valitsuse huvides avalikkuse reaktsiooni võimalikule Tartu rahulepingu järgsest piirijoonest loobumisele, seades end tegelikult löögi alla. Kuna Tartu rahu teema oli avalikkuses hell ja selles sätestatust kasvõi osalisest loobumist käsitles suur osa eestlastest kui pühaduse teotust, siis sellise diskussiooni käivitamine nõudis kindlasti ohvrit avaliku elu tegelase hulgast, kellel samas ei olnud venemeelse või nõukogude taustaga poliitiku renomeed. Enamike eestlaste jaoks oli see emotsionaalne küsimus, milles argumendid kippusid jääma tagaplaanile. Neil kahel aastal toimunud debatt aga teenis selgelt avaliku arvamuse muutmise huve. Ja kindlasti oli piiri muutmiseks esitatud argumentidel mõju. Kuigi tunduvalt üle kahe korra rohkem eestlastest oli EMOR-i küsitluse järgi ka 1993. ja 1994. aastal seda meelt, et Tartu rahulepingu järgne piir tuleb taastada (vt lisa 4), kui et leppida uue piiriga, kompromissitus siiski järk-järgult vähenes. Ilmselt üha enam veenduti Petserimaa ja Narva-taguste alade tagasisaamise perspektiivides. Samas on ebatõenäoline, et seda debatti oleks suunatud poliitiliselt või ametkondlikult tasandilt, kuna ajakirjandus oli sellel perioodil riigivõimust liiga sõltumatu.

Avalik debatt näitab aramusliidrite lootuse vähenemist Tartu rahu järgse piiri taastamisse. Kui 1991-1992 domineerisid seisukohtades selged alternatiivid: kas taastada sõjajärgne piir või leppida Eesti NSV piiriga, siis aastakaks hiljem kaldus toetus kompromissvariantide poole, mille aluseks võiks olla Venemaa poolt Tartu rahulepingu tunnustamine ja Eesti poolt vastutasuks sõjajärgsest piirist loobumine, Narva taguse loovutamine ja Petserimaa jagamine etnilist piiri mööda. Kompromissvariantide poole liikusid eeskätt varasemalt Tartu rahu järgse piiri taastamise nõudjad. Tugevalt toetas kompromissvariantide otsimist ka piiriküsimusi teaduslikult seni kõige põhjalikumalt uurinud E. Mattisen (Mattisen 1993, 120–126). Radikaalsele seisukohale Tartu rahu piirist kinnipidamisel jäid ERSP ja mõnede väikeste Riigikogus esindamata rühmade liikmed. Kompromissvariandid aga ei liikunud poliitiliste jõudude piire mööda, vaid lähtusid pigem kirjutaja isiklikust arusaamast. Veendumus, et Tartu rahu põhimõtetest ei tohi loobuda ja Venemaa peab seda piirilepingu eeltingimusena tunnustama, oli aga võrdlemisi üldine.

Avalikkuse segadust piiri küsimuses näitavad ka TSN EMORi poolt 1994. aasta juunis-juulis kaks lähestikku läbiviidud avaliku arvamuse küsitlust, millest esimese puhul tervelt neljandik (25%) kompromisslahendusega soostunud küsitletutest ei oska nimetatud küsimuses seisukohta võtta.

Siinkohal tuleb märkida, et oma erineva ülesehituse ja avaldatuse poolt on teatud määral raskesti võrreldavad, kuid mille puhul võib siiski väita, et Tartu rahu pooldajate hulk ei vähenenud ja muutused toimusid kompromisside arvamustes.

Postimehe tellimisel korraldas EMOR avaliku arvamuse küsitluse. 53% vastas, et piiriküsimuses võiks leppida üksnes Tartu rahuga määratud piiri taaskehtestamisega, 40% mõistliku kompromisslahendusega ja 7% ei osanud vastata. Kompromissid aga võiksid seisneda: loobumises nii Narva tagusest kui ka Petserimaast (32%), ei oska öelda (25%), loobumises ainult Narva-tagusest (24%), muu variant (10%) ja loobumine ainult Petserimaast (9%). Intervjueeritavate hulgas olid 65% eestlased, 31% venelased ja 7% muude rahvaste esindajad (Postimees 03.06.1994).

Rahva Hääal avaldas juuni lõpus EMOR-i avaliku arvamuse küsitluse, mille järgi 44% eestlastest pidas vajalikuks Tartu rahu järgse piiri taastamist, 19% aga leidis, et piir peab jääma sinna, kus on. Kolmandik oleks valmis siiski kompromissideks, kusjuures 71% oleks nõus loobuma Narva tagusest ja 15% Petserimaast. Mitte-eestlastest 58% arvas, et piir võiks jääda sinna, kus see on, 16% soovis Tartu rahu piiri taastamist, 15% osadest aladest loobumist, kusjuures neist 52% loobuks Narva-tagusest ja 14% Petserimaast (Rahva Hääal 29.06.1994).

Võrreldes ülaltoodud kahte küsitlust võib teha järgnevad järeldused:

- Narva- tagusest alast ja Petserimaast loobujad on eeskätt eestlased, kelle suurimaks hirmuks on venekeelse elanikkonna lisandumine ja seda mõtteviisi antud ajajärgu meediakirjutised ka propageerisid, toomata välja nende alade teisi, positiivseid argumente. Samas hoiavad eestlased kinni pigem Petserimaast kui Narva-tagusest alast, venekeelne elanikkond aga samuti.
- Võib eeldada, et teise küsitluse ajaks olid venekeelsed küsitletud ka enam tutvunud Vene ajakirjanduses esitatud seisukohtadega, nii vähe kui sellest kirjutati (eelnev küsitlus tekitas probleemi suhtes huvi) ning Eesti venekeelse meedia nimetatud probleemi ebapiisav kajastus tagas neile arvamuse, et juba olemasolev piir on õigeim lahendus.

3.6.2. Vastukaja Eesti valmisolekule loobuda Tartu rahulepingu järgsest piirist (1994-1995)

Peaminister Andres Tarandi (M) 18.12.1994 tehtud avaldus, et Eesti on valmis loobuma Tartu rahulepingu järgsest piirijoonest (BNS, Eesti Sõnumid 19.12.1994) avas idapiiri aruteludes uue tasandi. Mõnes mõttes vabaneti paisu tagant, kuna peaminister oli tipp-poliitikuna julgenud võtta enda peale otsustuse, mis kuulus tabuteemasse ja mida paljud ei riskinud oma renomee kaotamist kartes välja öelda.

Valter Udam kirjutas, et juba Laidoner oli märkinud, et Tartu rahulepinguga väljusime oma rahvuslikest piiridest. Tartu rahu piiri ei suudaks me täna kaitsta. Seal elavad võõrriigi kodanikud. On läinud kalliks maksma, et sellest pole aru saadud. Me ei tohi end Venemaale vastandada (Udam 20.12.1994).

Aivar Jarne tõdes, et hoolimata Tarandi avaldusest, ei ole kuulda Venemaa-poolseid avaldusi Tartu rahu tunnustamisest. Senini on Moskva väitnud, et Tartu

rahuleping oli Venemaale alandav ja selle tunnustamiseni ta ei lähe (Jarne 20.12.1994).

Paul-Eerik Rummo (R aseesimees) arvas, et Eesti-poolse vastutulelikkuse demonstreerimine Venemaale ei peaks olema liiga energiline. On siiski põhimõtteliselt selge, et lõputu venitamine piiriküsimuse lahendamisel ei ole kasulik ei piirialade igapäevaelu ega poliitilise strateegia seisukohalt. Ta lisas, et kahepoolsed otsused nõuavad mõlemapoolset head tahet valmisolekut ning Venemaa poolelt peaks selleks olema Tartu rahu tunnustamine. (BNS, Päevaleht 20.12.1994).

Kalle Kulbok (KUN esimees) avaldas peaminister Tarandi avalduse üle rahulolu ja heameelt: „Kui keiser on alasti, tuleb öelda, et keiser on alasti” (samas).

Väliskomisjoni esimees Vello Saatpalu (M), kes oli samasisulise ettepanekuga juba aasta alguses välja tulnud, avaldas peaministrile samuti toetust (samas).

Välisministeeriumi 3. büroo juhataja Mart Helme tõdes, et on paratamatu, et tuleb lähtuda reaalselt väljakujunenud olukorrast. Helme oli optimistlik ja kinnitas, et me oleme saanud signaalid, et Venemaa on nõus Eestiga piiri teemal rääkima sellises interpretatsioonis, nagu peaminister on praegu välja öelnud. Täiesti lahendatav on, et piir kulgeks loogiliselt (samas).

Mart Nuti (P) sõnul on uus piirileping mõistlik lahendus, peaminister käsitles riigipiiri teemat nii juriidilises kui poliitilises mõttes täiesti korrektselt. Kui Vene pool näitab üles samasugust valmisolekut, võib piiriküsimus laheneda.

Peeter Lorents (KK) pidas peaministri avaldust šokeerivaks ning põhjendamatuks Eesti alade kinkimist Venemaale.

Endel Lippmaa (KK) arvates on piirileping küll vajalik, kuid valesti ajastatud ja näeb avalduse taga soovi kiiresti ratifitseerida nn juulilepped.

Kuno Raude (KK) küsis, kes andis peaministrile sellised volitused, kuna riigipiiri muutmist saab otsustada üksnes rahvas oma esindajate kaudu Riigikogus.

Vene Kodanike Tallinna Liit kutsus seevastu Venemaad Tartu rahulepingut mitte tunnustama, kuna peaministri üleskutse on suunatud venekeelse elanikkonna diskrimineerimise kinnistamisele (Õhtuleht 21.12.1994).

Tarand lisas veel, et Soome-poolset survet Eesti seisukoha muutmisel piirilepingu küsimuses ei ole olnud ning Riigipiiri saab muuta põhiseadust muutmata (Rahva Hää 21.12.1994). Tarandi sõnul oli probleemiga kursis ka president Lennart Meri ning peaminister Laari juhitud valitsus arutas seda samuti mitmel korral (Hommikuleht 21.12.1994).

Kriitiline oli Tarandi avalduse suhtes Andres Mihkels (ERSP), kelle arvates on alanud võidujooks poliitikute kiirustamises Eesti seadusliku territooriumi äraandmises. Eesti ei tohiks lasta Venemaad Euroopa Nõukogusse vastu võtta, kuni Tartu rahu ja piirivaidluse küsimus ei ole lahendatud (Mihkels 23.12.1994).

Ühenduse „Petserimaa” juhatuse esimees Rein Lillak väitis, et peaministri avaldus oli tehtud EL-i surve tõttu ning rahva arvamust ei ole küsitud. Oleks pidanud võtma eeskjuu Jaapanist, kes pole loobunud oma õigusest Kuriili saartele. Kui muutub Tartu rahu järgne piir, satub löögi alla ka Eesti Vabariigi õigusjärgsuse põhimõte. Tõsiselt võetav pole ka Koonderakonna vastuseis, kuna juba Tiit Vähi valitsus kavandas majanduspiiri muutmist riigipiiriks (Made 24.12.1994).

Endel Lippmaa (KO) andis pika intervjuu, milles viitas, et *de iure* piir peab olema Tartu rahulepingu joonel, aga *de facto* me seda kätte ei saa. Seega tuleb teha kontrolljoonest piir. Kuid me ei tohi Tartu rahulepingut revideerida. Seepärast peaks piirile kehtestama moratooriumi (Talving 29.12.1994).

Vahur Made nentis Venemaa välisministeeriumi 2. Euroopa osakonna asejuhataja Aleksandr Udaltsovi kommentaarile Andres Tarandi avalduse kohta toetudes, et Tartu rahulepingut ei tee Venemaale vastumeelseks mitte kartus pisikestest piirialadest ilma jääda, vaid mõjuvõimu minetamine meie siseelu üle, kui tunnustatakse enamiku Eestis viibivate muulaste siinoleku illegaalsust. Samas pole Moskval võimalust enam rääkida jõupositsioonilt. Eesti on näidanud head tahet ning loobunud konflikti tekitanud territoriaalvaidlustest: Tartu rahu juriidilist kehtivust aga maailma avalikkus kahtluse alla seada ei saa (Made 04.01.1995).

Mati Hint rõhutas, et Tartu rahu pole Eesti ainus prioriteet, tähtsam on panna Venemaa tunnustama Baltimaade okupeerimist ja praeguse piiri määramist okupeeriva riigi poolt (Hint 03.02.1995).

Autori hinnangul oli 1995. aasta alguseks toimunud muudatus enamike Eesti poliitilistel jõudude seisukohtades:

- 1) enamik parlamendierakondi nõustus vähem või rohkem avalikult peaminister Tarandi poolt pakutud kompromisslahendusega: loobuda Tartu rahu järgsest piirist ja nõustuda uue riigipiiriga ajutisel kontrolljoonel, kuid tingimusteta nõuda Tartu rahulepingu kui õigusakti ja Eesti Vabariigi õigusliku järjepidevuse tunnustamist (M, KO, P, R, KUN, Rahvuslaste Keskliit);
- 2) seisukohale jääda kindlaks Tartu rahu järgse piiri taastamise nõudele jäid radikaalsed rühmitused ERSP, EK, Ühendus „Petserimaa”, Eesti Õigusjärgsete Kodanike Ühendus);
- 3) kompromissiotsingute jätkamist piiri kulgemise küsimuse jätkasid I, K, Tuleviku Eesti erakond ja mõned ajaloolased ja publitsistid (Zetterberg, Soosaar);
- 4) kujunes ka seisukoht anda osa Eesti olemasolevast territooriumist, kus enamuses on vene asustus, Venemaale (Kägi, Estam), ent ükski poliitiline liikumine selle seisukohaga kaasa ei läinud;
- 5) Vene Kodanike Liit seevastu kutsus Venemaad üles mitte tunnustama Tartu rahulepingu kehtivust.

Mõned KK saadikud soovisid Tarandi avalduse kui volituste ületamise hukka. Omapoolset seisukohta nad samas välja ei pakkunud (Lorents, Raude). See käitumine oli tingitud opositsionisaadikute soovist distantseeruda valitsuse eeldatavalt ebapopulaarsest seisukohast.

Nüanssides olid poliitiliste jõudude seisukohad rohkem polariseerunud.

Parempoolsed leidsid, et Eesti peab jätkuvalt taotlema 1940. aasta okupatsiooni ja anneksiooni ning sellest tulenevalt ka 1920. aasta Tartu rahulepingu kehtivuse tunnustamist. Tartu rahu riigipiirist loobumise üle pole mõtet enne arutada, kui Venemaa on oma sammud teinud.

Mõõdukad leidsid, et piiriküsimustes kokkuleppimine Venemaaga on eelduseks Eesti taasintegreerumisel Euroopaga. Uue piirilepingu eeltingimuseks peab aga olema Tartu rahu tunnustamine Venemaa poolt.

Keskerakond pooldas kompromissi ega soovinud täielikult loobuda Tartu rahu järgsest piirist.

Isamaa ja ERSP liit oli seisukohal, et kompromissid Eesti poolt tulevad kõne alla, kui Venemaa tunnustab Tartu rahulepingut.

Koonderakond ja Maarahva ühendus ei nõustunud loobuma Tartu rahust. Vaja on piirimoratoriumi ja nõu küsida rahvalt, mida teha.

Reformierakond toetas samuti rahvahääletust, kuna piir on põhiseadusega paika pandud.

Parem Eesti/Eesti kodanik oli seisukohal, et ainus Eesti-Vene piir on Tartu rahu järgne piir ja kuni Venemaa ei tunnusta Tartu rahu, ei saa pidada piiriläbirääkimisi. Uue piirilepingu eeldusena peab Venemaa kompenseerima Eesti kodanike varad, mis on jäänud loovutatud alale ja ta aidaku dekoloniseerida Eesti, kutsudes Nõukogude Liidu kodanikud kodumaale (Mida teha Eesti-Vene piiriga? 13.02.1995).

Parem Eesti/Eesti kodaniku seisukoht oli sedavõrd jäik ja ebarealistlik, et seda võis käsitleda provokatsioonilisena. Kui nende poliitiline mõju oleks olnud suurem, oleks see andnud Vene poolele hea argumendi piiriläbirääkimistest loobuda. Kuid Vene pool ei võtnud seda pretensiooni tõsiselt. Põhjused, miks Vene pool piirilepingutega venitas, ei olnud kindlasti tingitud murest, et neil tuleb hakata Eestile kompensatsiooni maksma.

Seega olid kõik erakonnad üksmeelsed, et piirilepingu eeltingimuseks on Tartu rahu tunnustamine Venemaa poolt.

Andrei Hvostov arvas, et poliitilisest patist on ainult üks väljapääs – rahvaküsitlus (Hvostov 13.02.1995).

Välisminister Jüri Luik avaldas arvamust, et Eesti-Vene piirileping tuleks lisada Euroopa stabiilsuspaktile (Parmas 23.03.1995).

Vene pool mingist kompromissist piiriküsimuses aga kuulda ei tahtnud. Riigiduuma Balti parlamendigrupi liige Irina Zubkevitiš rõhutas, et piir asub seal, kus ta praegu eksisteerib, Eesti ja Venemaa on uued riigid, kelle suhted põhinevad 1991. aasta lepingul (Kuusik 14.06.1995).

Martin Kirk kirjutas, et kui sõlmida uus piirileping, tuleb märkida selles ka eelmine, ka Venemaal on seda võimatu vältida ning Tarand-Luige tandemi poolt pakutud kompromiss: territoorium Tartu rahu vastu, on muutunud aksiomiks (Kirk 19. 06, 1995).

Endel Lippmaa on veendunud, et juulilepete ratifitseerimine ilma Eesti-Vene piirilepinguteta seab kahtluse alla Eesti okupeerimise (Paet 26.07.1995).

Jaan Tõnissoni Instituut korraldas 24.–26. augustil 1995. aastal Rootsi suursaatkonna toel seminari „Piiriprobleemid Venemaaga”. Konverentsil osalenud Mart Nutt:

„on ilmnenud, et Eesti ja Venemaa huvid langevad kokku ainult ühes punktis – piiri kulgemine peab võimaldama seda hõlpsasti kontrollida. Ülejäänud küsimustes on huvid lausa vastandlikud. Venemaa soovimatus tunnustada Tartu rahu seisneb ikkagi imperialismis – see võtaks võimaluse vaadelda Eestit „lähivälismaana” ja nulliks protektoraadi loomise võimalused. Venemaa ei soovi samuti loobuda võimalusest avaldada Eestile piiriküsimustega survet. Piiriküsimuses kiiret lahendust ei tasu loota” (Nutt 11.09.1995).

Küsitlus, mis viidi läbi oktoobris 1995, andis küsimusele „Kas Eesti peaks taotlema Tartu rahuga määratud riigipiiri taastamist Eesti ja Venemaa vahel?” järgmised vastused (eestlased/mitte-eestlased): jah, täielikult taastada (33% / 7%), jah, aga teatud aladest võiks loobuda (28% / 8%), ei, las olla praegune piir (29% / 70%), ei tea (10% / 15%) (Postimees 31.10.1995).

Võrreldes 1994. aasta küsitlusega on märgata 11% eestlaste Tartu rahulepingu pooldamisest taganemist, kusjuures mitte-eestlaste puhul oli vähenemine 9%. Võib öelda, et parlamendi kokkuleppimatuses, millele kindlaks jääda ning arvamusi liidrite omavahelises avalikkusele mõistmatutes ja paljuski argumenteerimata väidete arusaamatus tekitas avalikkuses pigem hoiaku, et suuremate probleemide ärahoidmiseks on parem nõustuda olemasoleva piiriga. Aastaga lisandus selle hoiaku pooldajaid eestlaste seas 10% ja mitte-eestlaste seas 18%.

Antud küsitlus näitab selgelt, et parlamendi välissuhtlus ja taotlused, mida piiriküsimuses soovitakse saavutada, olid jäänud avalikkusele selgusetuks.

Ott Raun kutsus üles mitte reetma Jaapanit ja algatama Venemaa piirnevate riikide konverentsi, et kujundada ühesugune suhtumine (Raun 19.11.1995). Petserimaad Kuriilidega võrdles ka Reet Tobre (Teesalu 02.12.1995).

Hardo Aasmäe (K) imestas, miks meil on piirilepingutega selline rutt? Piir on Venemaale poliitiline peenraha. Piisas vaid Isamaal, ERSP-l ja Mõõdukatel teatada oma toetusest juulilepetele, kui Vene pool piiriläbirääkimistel kohe jäigastus, sest pärast seda on Riigikogus ratifitseerimiseks vajalikud hääled koos (Postimees 08.12.1995).

Eesti Riigikaitse Akadeemia professor Toomas Varrak rõhutas, et keegi ei sunni Eestit oma territooriumist loobuma. Eesti järeleandlikkus pole

kompromiss. Jutt territooriumid rahulepingu vastu pole muud kui udujutt. Tegelikult on küsimus Tartu rahulepingu revideerimises. Ei nõua suurt tarkust, et mõista Tartu rahu piiride praktilise taastamise ebareaalsust praegu. Kuid loobuda rahvusvaheliselt tunnustatud õigusest on midagi muud. Ka Eesti Vabariigi taastamine oli mõni aasta tagasi ebareaalne (Varrak 14.12.1995).

Analüüsist selgub, et üldiselt võeti avalikkuses peaminister Tarandi avaldus vastu kergelt toetavalt ja lausrünnakuid Tarandi vastu, nagu kohati kardeti, ei toimunud. Arvamusliidrid olid enamuses selleks ajaks teadvustanud, et Tartu rahu järgse piiri taastamine ei ole võimalik. Siinkohal tuleb veel märkida, et tegelikkuses esinesid arvamusliidrid üksikutena ning ei moodustanud vastava seisukohaga grupe, kes omavahel avalikku diskussiooni arendavad. Võib ka eeldada, et need, kes Tartu rahulepingust ei taganenud, loobusid edasisest diskussioonist ning nad ei suutnud ka enda taha koondada piisavalt üldsust, sest avalikkus tänu käsitletava probleemi keerukusele ja oluliselt ka arvalikkusele selgitamatusse, ei osanud otsustada.

Tartu rahu põhimõtetest kinnipidamine oli aga jätkuvalt põhimõttelise tähtsusega. Tarandi suhtes kriitiliseks jäi ühendus „Petserimaa”, kelle huvisid järeleandmine piiri küsimuses otseselt riivas ja mõned radikaalsemad rahvuslased.

3.6.3. Vastukaja Tartu rahulepingu viitest loobumisele piirilepingus (1996-1997)

1996. aastal pooldas valitsusliidu enamus jätkuvalt piirilepingu sõlmimist, kui esile kerkis järgmine järeleandmine, et Venemaalt piirilepingut välja meelitada. Osa Koonderakonna liidritest eesotsas Riigikogu väliskomisjoni esimehe Enno Tammega (KO) asus nõustuma piirilepingu asemel ka ainult piiriprotokolliga, kus viidet Tartu rahulepingule ei ole. Tamme idee oli vastuolus peaminister Tiit Vähi valitsuse võetud kohustusega intensiivistada piirilepingu sõlmimist.

Ajakirjanik Aivar Jarne väitis, et piiriprotokoll on Eestile märksa kahjulikum kui piirileping, kuna seal ei kajastu sõnagagi Tartu rahuleping ja annab Venemaale võimaluse väita, et riigipiiri Eestiga saab paika panna Tartu rahule viitamata. Protokolliga läheks Eesti puhtalt Venemaa teele. Möödunud juulist saati on aset leidnud neli Eesti ja Vene vahelist piiriläbirääkimiste vooru, mille käigus Eesti on jõudnud viimase astmeni, kust alates järeleandmiste tegemine võrduks allaandmisega. Kui Venemaa vähekenegi tunneb, et Eestilt saab veel midagi kätte, siis sellele ta ka rõhub. Eurominister Endel Lippmaa pakkus seevastu lahenduse siduda piirileping juulilepete ratifitseerimiskirjade vahetamisega: kui piirilepingut ei sõlmi, ratifitseerimiskirju ei vaheta (Jarne 01.02.1996).

Eino Tamme avaldus meenutas tema eelkäija Vello Saatpalu initsiatiivi umbes kaks aastat varem. Võib arvata, et Tamm esines siin valitsusepoolse avaliku arvamuse testijana ja idee asendada lepingu protokolliga, ei kuulunud

üldsegi mitte talle, vaid oli tekkinud välisministeeriumis. Seda lubab väita valitsuse järgnev tegevus, kus mõne kuu möödudes samasisulise ideega tuli välja nii läbirääkimiste delegatsiooni juht kui ka välisminister.

Ajakirjanik³¹ Urmas Paet kirjutas erakondade ümarlauast, kus osales neli Riigikogus esindatud ja kaheksa esindamata erakonda (valitsuserakonnad ümarlauale ei ilmunud, Reformierakond saatis tauniva seisukoha). Ümarlaud avaldas kahetsust, et piiriläbirääkimiste kohta ei anta informatsiooni, mis tekitab kahtlusi ja umbusku (Paet 16.03.1996).

Peale välisministrite Kallase ja Primakovi kohtumist Petroskois, kui Eesti valitsus oli loobunud Tartu rahulepingu märkimisest piirilepingus, märkis Jarne, et valitsus tüüris protokollis sõlmimisele, kus Tartu rahu ei mainita juba siis, kui Eesti delegatsiooni juht Raul Mälg ja Eino Tamm olid selle välja öelnud, kuid kuna avalikku toetust need ettepanekud ei saavutanud, siis kinnitas peaminister Vähi jätkuvalt lepingu sõlmimist. Tarandi 1994. a detsembri kompromissist asja ei saanud ning suve lõpul hakkas Kallas parlamendi käest uurima, milline oleks võimalus sõlmida Tartu rahuta protokoll. Jarne märkis, et parafeeritav piiriprotokoll ei ole siiski kõige halvem lahendus. Halvimaks oluks piirileping ilma Tartu rahuta (Jarne 05.11.1996).

Sisepoliitilist üksmeelt piirilepingu sõlmimises ilma Tartu rahulepingut mainimata ei kujunenud. Enno Tammeri vastavale küsimusele andsid erakondade esindajad järgmisi vastuseid (Tammer 05.11.1996):

- Andres Varik (EME): „Oluline kiire piirileping Tartu rahu alusel.”
- Sergei Ivanov (VF): „Piirileping tuleb veel sel aastal sõlmida, jätame Tartu rahu lepingust välja, see aga ei tähenda, et loobume Tartu rahust üldse. Usun, et selles lepitaakse kokku.”
- Arvo Sirendi (ML): „Kiire piirileping vajalik, Tartu rahulepingust loobuda ei saa. Riigikogus on ülekaalus reaalspoliitikud, juriidiline lahendus Tartu rahu suhtes oleks Otto Tiefi valitsuse kaudu.”
- Raoul Üksvärav (PPL): „Kui on soodsad tingimused, siis kiire leping, loobuda Tartu rahu mainimisest piirilepingus ei ole nõus.”
- Vahur Glaase (KO): „Kui tahame EL-i, peab olema selge idapiir, Tartu rahust aga loobuda ei saa, vaja jätkata läbirääkimisi, et Venemaa tunnustaks õiguslikku järjepidevust.”
- Valve Kirsipuu (R): „Seis, kus piirilepingut pole, tuleb lõpetada. Vastus Tartu rahu märkimisest loobuda ei saa olla lõplik.”
- Andra Veidemann (A): „Piirilepinguga pole mõtet kiirustada. Valitsus peab ütlema seisukoha Tartu rahu mainimisest loobumise suhtes.”
- Indrek Kannik (P): „Eelistatav, kui leping tuleks rutem. Võimalik, et leping tuleks ratifitseerida. Õiguslikust järjepidevusest loobuda ei saa.”
- Toivo Jürgenson (I): „Leping vajalik, kuid Venemaa peab tunnustama õiguslikku järjepidevust.”

³¹ Tookordne tegevusala.

- Andres Tarand (M): „Tartu rahu mainimine oleneb läbirääkimistest.”
- Siiri Oviir (K): „Lepinguga pole kiire, Tartu rahust loobuda ei saa. Kui protokoll, siis ei pea Tartu rahu mainima.”

Seega, vaatamata valitsuse valmisolekust loobuda Tartu rahulepingu mainimisest piirilepingus, andsid ühemõttelise vastuse ainult VF – jah, ning PPL – ei. Kõik teised poliitilised jõud vältisid otsust vastust sellele küsimusele. Üksmeelt ei olnud ei valitsuskoalitsioonis ega opositsioonis:

- 1) KO ja K kaldusid pigem nõustuma protokollilise lepingu versiooniga, milles ei ole vaja Tartu rahulepingut ära märkida;
- 2) I, P, EME, ML aga kaldusid seisukoha poole, et Tartu rahu äramärkimisest ei tohi piirilepingus loobuda;
- 3) R, A ja M selget seisukohta ei ole võimalik välja lugeda, kuigi välisminister, kes kujundas protokollilise lepingu seisukoha, esindas ise Reformierakonda.

Kompromissivõimalust erakondade vahel seega ei olnud, kuna kõik jäid oma varasemate seisukohtade juurde. Oli selge, et kui sellises arvamuste mitmekesisuses tuleks Riigikogus läbi viia hääletus piirilepingute küsimuses, siis mingit võimalust selle otsuse läbiminemiseks ei ole.

Välisminister Kallas andis 1996. aasta novembri keskel intervjuu, milles esitas teesi, et „Tartu rahu ei ole kuhugi läinud”. Kallase seisukoha järgi oli vaid kujunenud kaks lepingut: üks on Tartu rahu taastunnustamise leping ja teine piirileping. Kallas õigustas kahe lepingu kontseptsiooni väitega, et kahest keerulisest dokumendist ei saa koostada üht ja lihtsat dokumenti. Tehnilist piirilepingut pidas Kallas tähtsamaks, kui lepingus Tartu rahu tunnustamise sissekirjutamist. Kallas märkis, et Venemaa pole seni vastanud, millal leping tuleb. Kui Venemaa piirilepingut ei taha, siis võis Kallase arvates teha ühepoolse deklaratsiooni ning kuulutada piir ühepoolset välja, nagu seda on teinud Venemaa. Piirilepingu küsimuses pidas Kallas Euroopa Liitu astumist kahtlemata üheks oluliseks argumendiks. Ta väitis, et mitteametlikult on Euroopa Liidust väga selgelt mõista antud, et kui Eesti jätab piirilepingu sõlmimata, siis jääb ta kindlasti EL laienemise esimesest ringist välja (Tammer 12.11.1996).

Intervjuust nähtub, et välisminister oli jäetud ebamugavasse olukorda. Eesti pool oli Venemaale teinud kõik võimalikud järeleandmised, kuid Venemaa pool ei tulnud isegi niipalju vastu, et tunnustada Eesti poole vastutulekut. Suursaadik Vassili Svirin hoopis väitis, et vaatamata Eesti välisministeeriumi kinnitustele ei ole Eesti-Vene piirileping veel valmis ning selliselt pole lähiajal võimalik sellele ka Lissabonis OSCE tippkohtumise ajal 2. detsembril alla kirjutada (Klaas 29.11.1996). Samas ei kontrollinud valitsus Riigikogus piirilepingu ratifitseerimiseks tarvilikku 68 häält. Valitsuse diplomaatiline autoriteet oli saanud poliitiliselt hävitava tagasilöögi, sest Venemaa oli läbirääkimistega

näidanud, et ta ei ole huvitatud võrdõiguslikest suhetest Eestiga, vaid soovis allutada Eesti valitsust oma tahtele.

Opositsiooni kuuluv Riigikogu aseesimees Tunne Kelam (I) esines samas ettevaatlikult ning hoidus valitsusele teravaid etteheiteid kujunenud olukorra pärast tegemast. Kelam rõhutas, et piirilepingu sõlmimine ei tähenda Tartu rahulepingu kehtetuks tunnistamist, kuid arusaamatuste vältimiseks võiks sõlmida kontrolljoone muutmise lepingu, mis annaks võimaluse taotleda õigusliku järjepidevuse tunnustamist. „Isamaaliit ei ole piirilepingu vastu põhimõtteliselt, kuid me kaitseme vabariigi alustalasid. Piirilepingut on vaja, kuid tähtis on millal ja mis tingimustel” (Tammer 15.11.1996).

Eesti välisministeerium ei kaotanud siiski lootust või vähemasti jätkas optimistlike signaalide andmist. Välisministeeriumi pressiesindaja Jüri Arusoo edastas, et Lissabonis küll ei õnnestunud piirilepingut allkirjastada, kuid Eesti loodab seda teha jaanuaris 1997, mil Vene välisminister külastab Eestit (http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/96/12/04/kuu_m.htm).

Isamaaliit tõstas veel küsimuse rahvahääletusest, kas Eesti võib loovutada uue piirilepinguga 1920. aasta Tartu rahulepingu järgsed kontrollijooned tagused alad Venemaale, kuid piisavalt häält selle algatamiseks Isamaaliidul Riigikogus ei olnud (<http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/96/12/05/-uudis.htm>). Radikaal-semad poliitikud leidsid isegi, et kui rahvas ei ole ilmutanud oma soovi ja põhiseadust pole muudetud, peavad lepingu allakirjutajad ja ratifitseerijad arvestama, et varem või hiljem tuleb neil astuda kohtu ette süüdistatuna riigireetmises (Erm 11.12.1996).

Detsembris ametisse astunud välisminister Toomas Hendrik Ilves avaldas lootust, et piirileping lähiajal sõlmitakse, kuid piirilepingus Venemaaga ei saa olema mingit lepingu sidumist võimalike järeleandmistega Venemaale kodakondsuse andmise küsimuses (Tammer 06.12.1996).

Riigikogu liige Ando Leps (EME) avaldas kõigele vaatamata arvamust, et piirilepinguga tunnustab Eesti end NSV Liidu lagunemise tulemusena tekkinud riigiks ja seega on Eesti kohustatud andma kõigile endise NSV Liidu kodanikele Eesti kodakondsuse; sellest kukesammu kaugusel on kakskeelsuse nõue. Sisuliselt oleme siis loobunud peaaegu kõigest ja olemegi tõeline „oblast” (Leps 16.12.1996).

Marko Mihkelson, Postimehe Moskva korrespondent väitis, et „Eesti-Vene suhetes on pärast lühikest õndsusehetke saabunud taas külmad ajad. Pole välistatud, et juba lähematel nädalatel omandavad kahepoolsed suhted jaheduse, mis on võrreldav läinudkevadise kriisiga” (Mihkelson 01.02.1997).

Olukorras, kuhu Eesti-Vene suhted olid sattunud seoses Eesti-poolsete tagajärjetute järeleandmistega, pälvis valitsus teravat kriitikat ajakirjanduses. Professor Sulev Vahtre kirjutab, et Eesti-Vene läbirääkimiste senise ebaedu üheks põhjuseks paistab olevat Eesti poole sageli ebalev, siia-sinna hüplev, mõnikord selgelt ebaväärikas käitumine. „Iseseisva riigi tippjuhtidel ei kõlba

ikka mööda ilma ringi joosta ja ükskõik kus paša...vabandust, gospodin Primakovilt allkirja anuda. Ei tohi kaasa minna süüdistustega, nagu haaranuks Eesti Tartu rahuga Vene ajaloolisi alasid, Eesti pidi hoolitsema julgeoleku eest. Oleme lubamatult palju järele andnud ja lasknud end tõmmata aruteludesse, mis ei ole vaieldavad. Pole ime, et nõutakse juba kodakondsuse nullvarianti, siis kakskeelsust ning lõpuks Eesti muutumist Vene riigi osaks. Vene diplomaatia on meid üle mänginud." Vello Helk, endine Taani arhivaar märkis, et kompromiss tähendab suhetes Venemaaga üha enam Eesti ühepoolset järeleandmist. „Kuigi paljud Eesti poliitikud on harjunud Moskvast käske vastu võtma, peaksid nad ikka väliselt katsuma säilitada iseseisva riigi maine. Lääs aga ei nõua mitte Venemaalt häid suhteid Eestiga, vaid Eestilt häid suhteid Venemaaga.” (<http://arhiiv2.postimees.ee:-8080/leht/97/01/03/arvamus.htm>).

Eino Tamm arvas, et Primakovi avaldus, milles nõutakse järeleandmisi ja ähvardatakse Eestit majandussanktsioonidega, võis olla vastusamm Saksa välisministri Klaus Kinkeli mõtteavaldusele NATO ja EL-i laienemise teemal (<http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/01/10/uudis.htm>). Konkreetset Primakov ei täpsustanud, milliseid majandussanktsioone ta silmas pidas, mistõttu ei ole võimalik ka analüüsida, milline oleks olnud nende mõju Eestile.

Venemaa suursaadik Trofimov sekkus avalikku diskussiooni ja väitis ajakirjanduses, et Venemaa hindab Tartu rahulepingule viitamisest loobumist mitte järeleandmise, vaid realistliku lähenemisena. Venemaale oli tema järgi vastuvõetamatu Eesti poolt ühepoolsete deklaratsioonide lisamine, mis reserveerivad õiguse tagasi pöörduda "ebarealistlikele" positsioonidele. Trofimov kinnitas, et Riigiduum koos selliste lisadeklaratsioonidega lepingut ei ratifitseeri (<http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/02/08/kuum.htm#teine>).

EL-i juhtide kohtumisel Venemaa presidendi Jeltsiniga 3. märtsil 1997 rõhutasid nad välisvolinik Hans van der Broeki sõnul, et Moskva ei tohiks piirilepingut siduda teiste probleemidega, sh humanitaarküsimustega (<http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/03/04/valis.htm>), mille aga Venemaa jättis tähelepanuta.

Samas hakkas murenema lääneriikide seisukoht piirileppes kui eeltingimuses Eesti liitumisel EL-iga. Nii rõhutas Briti välisminister Malcolm Rifkind kohtumisel Vene välisministri Primakoviga, et piirileppe sõlmimise viibimine Eestist sõltumatutel põhjustel ei peaks tõkestama Eesti edasiliikumist EL suunas (<http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/03/26/uudis.htm>).

Autori hinnangul andis muutus lääneriikide seisukohas Eesti poolele kindlustunnet juurde, kuna oli ilmne, et kui Venemaale jääb võimalus blokeerida Eesti ühinemist EL-iga, siis seda võimalust kasutatakse lõpuni. Eesti diplomaatia oli olnud edukas selgitamaks, et Eesti on teinud omalt poolt kõik, et piirilepingud sõlmida, kuid Vene pool peab piirilepinguid üksnes vahendiks Eesti valikuvabaduse piiramiseks. Samas ei andnud see Eestile võimalust piiriläbirääkimisest loobuda, kuid Eesti poolel ei olnudki sellist kavatsust.

Venemaa seda muutust paraku tähele ei pannud (või ei tahtnud panna), vaid jätkas vanalt positsioonilt.

Venemaa tuli hoopiski välja ettepanekutega juba heaks kiidetud piirilepinguid muuta kahe lause osas. Välisministeeriumi poliitikaosakonna 3. büroo direktor Tago Holsing märkis, et see on Vene poole katse nullida seni tehtud töö ja kuna piirikaardid on valmis, siis Eesti ei saa neid ettepanekuid vastu võtta (<http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/04/11/uudis.htm>).

Hilissuvel muutis Venemaa jälle oma positsiooni ja lubas äkki peaminister Viktor Tšernomõrdini suu läbi piirilepingu allakirjutamist veel sel aastal, seadmata enam humanitaarküsimuste lahendamist eeltingimuseks (<http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/09/15/arvamus.htm>). Eesti pool reageeris signaalidele optimismi avaldamisega piirilepingu kiire allakirjutamise suhtes. Peaminister Mart Siimann kinnitas, et tema optimism ei ole tuhmunud ja kui mitte sel, siis järgmise aasta alguses tekivad reaalsed võimalused selle lepingu allakirjutamiseks. Eesti-Vene suhted on paranemas (Ennet 08.11.1997). Tšernomõrdini lubadus asendus aga kiiresti vastupidisega, Venemaa naasmisega vanale positsioonile. Õigustuseks sõnastati Svirini poolt Eesti väidetav hea tahte puudumine (Hint 26.11.1997). Puudub võimalus kindlaks teha, kas oli tegemist lahkkelidega Venemaa valitsuses või oli Tšernomõrdini formuleering taktikaliseks sammuks mingis poliitilises tegevuskavas.

Avalikkuse huvi piirilepingu teema vastu langes 1998. aastal märgatavalt ning see jäi edaspidi teiste ajakohasemate teemade varju. Eesti poolelt keskendus tähelepanu Riigikogu valimistele ja poliitiliste jõudude ümbergrupeerumisele, Venemaal olid tõsised probleemid majanduskriisiga. Ilmselt tekkis veendumus, et piiriküsimustes lähemal ajal mingeid muudatusi ei toimu. Kontrolljoon jääb sinna, kus ta on ja seal kehtib piirirežiim. Vene pool ei võta Eesti „kompromissettepanekuid” vastu ja esitab Eestile tingimusi, millega see ei saa nõustuda. See omakorda tõestab, et Venemaa jaoks on piirilepingul hoopis teistsugune eesmärk kui Eestil. Piiriküsimuse lahendamine rahvusvaheliselt heaks kiidetud moel, mis võtaks probleemi Eesti ja Venemaa vahel maha, ei olnud Venemaa huvides ning seda kasutati välispoliitilise relvana pressida Eestilt välja järgmisi poliitilisi järeleandmisi ning takistada Eesti liitumist EL-i ja NATO-ga.

Samas algasid 1998. aastal Eesti ja EL-i vahel liitumisläbirääkimised ja Eesti sai kandidaatriigi staatuse. Seega oli Venemaa lootus piiriküsimuse abil takistada Eesti eurointegratsiooni luhtunud, kuigi ilmselt oldi Venemaal siiski veendunud, et enne kui piirilepingut ei ole sõlmitud, Eestit EL-i liikmeks siiski ei võeta.

NATO ei olnud Eesti ja teiste Balti riikide suhtes kindlaid lubadusi andnud, nagu Visegrádi riikide puhul. Ent edasiminekut oli ka siin ning üha enam ilmnes, et Venemaa püüded piiride ebamäärasust kasutades NATO-integratsiooni takistada ei ole samuti eriti tõhusad.

Piirilepingu teema jõudis meediasse vaid mõnedel harvadel juhtudel, kusjuures põhiliselt korraldi varasemaid seisukohti. Venemaa suursaadik Aleksei Gluhhov märkis intervjuus, et piirilepingu juures on tehnilisi probleeme [mida varem teatavasti ei olnud – autor] (Palk 26.03.1998.).

Eesti parlamendisaadikute delegatsiooni Moskvasse juhtinud Juhan Aare oli jõudnud taaskord optimismilainele ja väitis, et jää on Eesti-Vene suhetes sulama hakanud. Piirilepingu kohta vastas Vene pool, et see seisab Riigiduumaga taga ning kui see peaks alla kirjutatama, siis Riigiduumaga seda ei ratifitseeriks. Sellel on kaks põhjust – Eesti taotleb liitumist NATO-ga ning Eesti venelaste olukord pole Riigiduumaga saadikutele vastuvõetav (Paet 14.04.1998).

3.6.4. Alla kirjutamata piirileping: Euroopa Liidu seisukoht (1997)

Eesti diplomaatia oli autori analüüsist järeldades ühest küljest saanud tagasilöögi osaliseks ja lasknud Venemaal mängida end olukorda, kus kõiges oli antud järele, kuid midagi ei olnud vastu saadud. Seis piirilepingu suhtes oli tegelikult sama, mis 1992. aastal, kui töörühmad alustasid läbirääkimisi. Teisalt võib pidada Eesti diplomaatia võiduks tõika, et EL tunnustas Eesti soovi piirilepinguni jõuda. Erinevalt varasemast seisukohast, et EL-iga ühineval riigil ei tohi olla piiriprobleeme naabritega, kinnitas EL nüüd ühemõtteliselt, et piirilepingu puudumine ei saa olla takistuseks, sest Eesti on teinud omalt poolt kõik, et Venemaaga leping sõlmida. Vastupidine tähendaks, et Venemaale, kes proovis piirilepingutega viivitades pärssida Eesti väljavaateid saada EL-i liikmeks, antaks vetoõigus (Rumm 11.02.1997). Euroopa Komisjoni liige Hans van der Broek avaldas lootust, et Vene Föderatsioon saab aru, et me ei aktsepteeri mingeid vetosid mingite riikide poolt meie laienemise osas (Liik 04.03.1997). Võib eeldada, et kui Eesti ei oleks teinud omapoolseid järeleandmisi ja tõestanud seeläbi siirast soovi piiriprobleem Venemaaga lahendada nendel tingimustel, mida EL aktsepteeris, siis ei oleks Eestiga ilmselt otsustatud alustada läbirääkimisi EL-iga ühinemise üle.

EL-i kinnitused, et olukord on muutunud suhtumises piirilepingusse aga ei veennud kõiki, sh ka Moskvat. Enn Soosaar märkis, et Tartu rahulepingu ületähtsustamisega oleme mänginud trumbid venelaste kätte: Moskva teab suurepäraselt, et ilma piirilepinguteta on meie tee EL-i püsti (Soosaar 06.01.1997).

Mati Hint tõdes, et Eestil oleks olnud võimalus panna Venemaa piirilepingut alla kirjutama, kui Venemaa taotles Euroopa Nõukogusse vastuvõtmist. See võimalus aga lasti käest (Hint 1997, 12).

Vene pool jätkas piitsa ja prääniku mängimist. Rahvastikuminister Andra Veidemanni suutis asevälisminister Aleksandr Avdejev jätta mulje, et Eesti-Vene suhetes on toimunud läbimurre parnemise suunas ja piirileping on valmis ning sõlmitakse juba sel aastal (Talving 31.07.1997). Samasugust optimismi ilmutas peaminister Mart Siimann (Talving 14.08.1997).

Uuesti pöörduiti tagasi piirilepingu juurde 1999. aasta kevadel, vahetult Riigikogu IX koosseisu valimiste eel. 26. veebruaril kiitis valitsus heaks

tehniliselt täpsustatud ja viimistletud riigipiiri ja merepiiri lepingud koos lisadega (RT II 1999, 4, 26). 5. märtsil, vahetult peale valimistulemuste selgumist, kui põhimõtteliselt oli selgunud ka tulevase valitsuskoalitsiooni koosseis (valitsuse moodustas kolmikliit: I, R ja M), kuid kui võimul oli veel peaminister Mart Siimanni juhitud valitsus, parafeeriti mõlemate lepingute tehniliselt viimistletud (põhimõtteliselt sama tekst, mis jäi seisma Kallase-Primakovi kohtumise järel) eelnõud koos kõigi lisamaterjalidega delegatsiooni juhtide – Raul Mälgu ja Ludvig Tšižovi poolt (seletuskiri 2005, 2). Paraku ei järgnenud ka sellele lepingute allakirjutamist. Võimalik, et Vene poolele ei sobinud Eesti valitsuse koosseis. Venemaa valitsusringkonnad kinnitasid korduvalt, et lepingu sõlmimist lükatakse edasi seetõttu, et Riigiduumas ei ole ratifitseerimiseks piisavat toetust, kuigi kõigile oli selge, et Riigiduumas teeb kõik, mida käsib president Vladimir Putin. Ilmselt arvestas Venemaa jätkuvalt, et olukorras, kus Eestil (nagu ka Lätil) puudub piirileping, ei pääse need riigid EL-i ja NATO liikmeteks.

Siiski ei võetud piirilepingu teemat formaalselt päevakorrast maha. Kohtumised ja arutelud piirilepingu teemal jätkusid, ootusi hoiti jätkuvalt üleval, kuid edasiminekut ei olnud.

3.7. Avalikkus Euroopa Liiduga ühinemise eel: sõlmimata piirilepingu teema (2001–2004)

1999. aasta algul ei äratanud Venemaa nõusolek piirilepingu juurde tagasi pöörduda ja lepingu teistkordne parafeerimine erilist tähelepanu: avalikkus ei lootnud, et seekord tähendab see edasiminekut, samuti oli käimas Riigikogu valimiskampaania. Erilist optimismi, et leping saab lähiajal alla kirjutatud, ei ilmutanud ka Eesti läbirääkimiste delegatsiooni juht Raul Mälg (Liik 06.03.1999).

Piirilepingu teema tõstatus avalikus sõnas aeg-ajalt, kui keegi kõrgetest ametiisikutest oli andnud mingeid lubadusi või ilmutanud järjekordset optimismi Eesti-Vene suhete paranemisel.

Välisminister Ilves kinnitas 2001. aasta intervjuus, et „sõlmimata piirileping on Damoklese mõõk Eesti pea kohal. Tartu rahu on juriidiliselt jõus, Venemaa on aga jätkuvalt jäigalt selle mainimisele vastu piirilepingus. Eestit piirilepingu puudumine ei riiva, Venemaa ei saa takistada sel moel meie liitumist EL-i ja NATO-ga. Pigem on Venemaa enda huvides piirileping sõlmida” (Sildam 02.02.2001).

Venemaa suursaadik Konstantin Provalov tervitas EL-i laienemist ning Balti riikide liitumist sellega. Piirilepingu sõlmimine Eestiga aga pidi aset leidma järgmise, so 2003. aasta esimesel poolel (Postimees 18.10.2002).

Eesti-Vene suhete parandamise laiema valgusel, milles haaras initsiatiivi 2002. aasta alguses ametisse astunud uus välisminister Kristiina Ojuland, jäi piirileping võrdlemisi varju ning sisuliselt uusi lähenemisi ei ilmutanud ei Eesti ega Vene pool. Ojuland märkis, et „tegelemist Eesti-Vene suhetega on tõrjutud.

Meie koalitsioonil on kindel soov see sasipundar lahti harutada. Peame võtma eeskju Soomest” (Aropi 25.01.2002). „Suhtumist ja suhtlemist Venemaaga peab muutma” (Karpa 28.03.2002). Samas on Ojuland jätnud ütlemata, millised need Eesti idapoliitika uued ja julgemad eesmärgid on ja kui uute ideedega venitada, tarduksid Eesti-Vene suhted sootuks (Lepik 08.04.2002).

Nagu varasematelgi kordadel, kus Eesti on ilmutanud initsiatiivi suhete parandamiseks Venemaaga, vastas Vene pool selgi korral selliste tingimuste esitamisega Eestile, mida ei olnud võimalik täita. Sel korral olid nõudmisteks asevälisminister Jevgeni Gussarovi poolt suursaadik Karin Jaanile üle antud nn seitse punkti, mis sisult kordasid varasemaid Venemaa poolseid eeltingimusi (Sildam 23.02.2002). Venemaa Kodanike Ühenduse esimees Eestis, kunagine Interliikumise aktivist Vladimir Lebedev ütles avameelselt, et kui Eesti Venemaa nõudmisi ei rahulda, siis Riigiduumas Eesti-Vene leppeid ei ratifitseeri (Lebedev 22.02.2002).

Endine välisminister Ilves tõdes Ojulandi initsiatiivi ja sellele järgnenud Venemaa reaktsiooni analüüsid, et „suhteid Venemaaga on võimalik radikaalselt parandada, aga ma ei tea, kas sellise hinnaga, mida Eesti rahvas on valmis maksma. See tähendaks kõigile Venemaa nõudmistele vastutulekut. Hoolimata sellest, et tulime Venemaale piirilepingu osas täielikult vastu (seda tegi Kallas kuus aastat tagasi), on see leping siamaani sõlmimata” (Tankleri 25.03.2002).

Mart Helme võttis kokku, et läbimurdeid on aastaid ette valmistatud, aga tegelikult pole ühtegi neist olnud, piirilepingule allakirjutamise korral võiksime rääkida läbimurdest. (Helme 06.11.2002; <http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=75785&rubriik=49>).

Vene Riigiduumas asepiiker Irina Hakamada väitis intervjuus enne Eestisse visiidile saabumist, et piirileppe puudumine on absurd ning see tuleks ära sõlmida (Liik 29.05.2002). Hakamada esindas Riigiduumas aga parempoolseid, mitte aga Venemaa valitsusringkondi.

Mida lähemale jõudis Eesti liitumine EL-iga, seda aktuaalsemaks muutus Eesti-Vene piiriküsimus EL-i ja Venemaa vahelise piiri kontekstis.

Mart Nutt kirjutab, et olgu reaalsuhtlusega kuidas on, juriidiliselt on Eestil ainuvõimalik Schengeni piir maha märkida Tartu rahu joone järgi. Reaalsuhtlusest piiri keegi ei vaidlustagi, kuid muud lepingulist piiri Eesti ja Venemaa vahel ei ole. Uus piirileping ei ole Eesti huvi ja selle puudumine Eesti probleem. See on hoopiski Venemaa probleem. (Nutt 01.02.2003).

Euroopa Komisjoni välisasjade voliniku pressiesindaja Diego de Ojeda ütles, et piirileppel on oluline roll EL-i välispiiride kindlustamisel. Ta märkis, et piirileping on ühtlasi eeltingimus, mis Moskval tuleb täita, taotledes viisavabadust EL-i ja Venemaa vahel. Piirilepe on seega osa laiemast Venemaaga viisavabaduse arutelust euoliiduga. (Eesti Päevaleht 05.11.2003).

Piirilepe on paigutumas „paketti”, mille raames Venemaa nõuab ühelt poolt viisavabadust ning EL teiselt poolt vastutulekuid Moskvalt. Piirilepe on EL-i

liidrite soov. Eesti esindajate sõnul pole piirileppe teema praegu aktuaalne ning sellega aktiivselt ei tegelda. Eesti on teinud kõik endast sõltuva, piir Venemaaga toimib ning piirileppe viibimise taga ei seisa midagi (Postimees 08.10.2003, http://www.postimees.ee/161003/online_uudised/siseuudised/116263.php; Lobjakas 14.10.2003).

Samuti rõhutas endine välisminister Ilves, et kui Eesti kuulub EL-i ja NATO-sse, muutub piirileping Venemaale tuhat korda olulisemaks kui Eestile. Samuti võib piirilepingute puudumine mitmete uute EL-i liikmesriikidega jätta Venemaa piirialad ilma eurorahast, kuna lähitulevikus hakkavad selle raha andmise või mitteandmise üle otsustama ka Eesti, Läti ja Leedu (Ilves 12.09.2003).

Euroopa Parlamendi vaateleja Eiki Berg rõhutas, et õiguslikust aspektist vaadatuna tähendab piirilepingu puudumine sõjaseisukorda. Lepingu eeltöö on aga tehtud, puudub vaid kõrgema tasandi allkiri ja seadusandja heakskiit (Postimees 22.01.2004).

Piirilepete kohest allkirjastamist Eesti ja Lätiga nõudis Venemaalt Europarlamendi raport (Lobjakas 27.02.2004).

Riigiduumaa väliskomisjoni esimees Konstantin Kossatšov kinnitas, et hoolimata president Putini lubadusest mitte siduda muid küsimusi Eesti ja Läti piirilepingutega, tõusevad need parlamendis igal juhul päevakorda (Tarand 30.11.2004; Kaas 01.12.2004).

Olukorda ajavahemikus 2001–2004 võib iseloomustada seisakuna. Uusi algatusi ei esitatud ja tähtaegu ei määratud ning piirilepingute teema oli avalikkuse tähelepanu keskpunktist väljas.

3.8. Ühinemine NATO ja Euroopa Liiduga (2004): Eesti-Vene suhted uues paradigmas

Seoses Eesti ühinemisega NATO-ga 1. aprillil ja EL-iga 1. mail 2004 muutus Eesti ja Venemaa vahelise piiri poliitiline seisund. Varasem kahe suveräänse riigi vaheline piir muutus täiendavalt NATO kui sõjalise organisatsiooni ja EL-i välispiiriks. Seega, piiriküsimuse probleemid, mis olid lahendamata Eesti ja Venemaa vahel, muutusid probleemiks NATO ja EL-i ning Venemaa vahel. Selline olukord tekitas ebakindlust mõlemal poolel. EL pole pidanud varem sekkuma oma liikmesriikide ja nende Euroliitu mittekuuluvate naabrite vahelistesse piirivaidlustesse (Made 2006, 234). Samas ei kuulu piiriküsimused EL-i, vaid üksnes liikmesriikide pädevusse. Lõpliku lahenduse toovad piiriküsimustes ikkagi bilateraalsed läbirääkimised, mille käigus Euroliit saab oma liikmesriigile loomulikult avaldada poliitilist, moraalset jm toetust (samas).

Eesti ei olnud ainus EL-iga 2004 ühinenud riik, kellel oli piiriküsimus lahendamata. Samas olukorras oli Läti. Ent märksa tõsisem probleem oli Küprosel, kus riigi põhjaosa oli 1974. aastast Türgi kontrolli all ning 1985. aastal end ühepoolsest Põhja-Küprose Türgi Vabariigi nime all iseseisvaks kuulutanud. EL-i lootused Küpros enne EL-iga liitumist ühendada luhtusid. Kuna poolitatud

Küpros otsustati ikkagi EL-i võtta, siis Eesti ja Läti piiriprobleem oli selles valguses tühine ega saanud olla argumendiks Eesti ja Läti vastuvõtmist edasi lükata kuni piiriprobleemi lahendamiseni (Lootus 2006).

Venemaal, kes oli piirilepingu sõlmimist edasi lükanud just lootuses Eesti vastuvõtmist EL-i (ja NATO-sse) takistada, langes see motiiv ära ning probleem asetis uude valgusesse: milline on Venemaa huvi seoses piirilepinguga. Seda tunnistas ka Venemaa poliitiline eliit. Vene Riigiduumas väliskomisjoni esimees Konstantin Kossatšov mõõnis, et piirilepingu allakirjutamata jätmise ei ole takistanud Eestil astuda EL-i ja NATO-sse ega aita kunagi Venemaad vähemusrahvuste küsimuses. Kui Eesti teeb vastutuleliku sammu, siis Venemaa ei pane enda järel ootama. Peale lepingu allakirjutamist ja ratifitseerimist on see asi lahendatud. (Rodina 02.07.2004).

Venemaal võis puududa vajadus rahvusvahelises õiguses kinnistatud piirile Eestiga, kuid olid huvid lahendada piiriküsimused EL-iga kasvõi sellepärast, et saada viisalihtsustusleping või loota EL-i toetusele näiteks liitumises Maailmakaubanduse Organisatsiooniga (WTO). Seega tekkis 2004. aasta kevadel Venemaal uus huvi piirilepinguga edasi liikuda. Et liikuda kõigile osapooltele vastuvõetavas vormis edasi, võttis initsiatiivi tolleaegne EL-i eesistujariik Iirimaa, tõstatades 2004. aasta mais Moskvas küsimuse Eesti ja Läti piirilepingust. Venemaa reageeris positiivselt ning president Vladimir Putin andis korralduse kutsuda Eesti ja Läti presidendid lepingute sõlmimiseks Moskvasse 9. mail 2005 (Bärenklau 04.11.2006).

Venemaa põhimõtteline otsus piirilepingu sõlmimise võimalikkusest ei tähendanud aga autori hinnangul loobumist katsetest muuta Eesti poliitilisi seisukohti Eesti-Vene ajaloo teemadel Vene diplomaatia püüdis siduda piirilepingud Eesti (ja Läti) poliitilise tunnustusega NSV Liidu rollile Eesti (ja Läti) „vabastamisel fašistidest” ning eriti 9. maile kui kuupäevale, mil tänu NSV Liidu tegevusele lõppes Teine maailmasõda. Selleks pakkus Venemaa Eestile (ja Lätile) piirilepingute allakirjutamist koos poliitilise deklaratsiooniga. 2004. aasta detsembris andis Vene välisminister Lavrov Eesti (ja Läti) välisministritele edasi Vene välisministeeriumi poolse deklaratsiooni projekti. Vastavalt Venemaa ettepanekule Eestile pidi deklaratsiooniga kinnitama järgmisi ühiseid seisukohti rahvusvahelistes küsimustes ja riikidevahelistes suhetes. Deklaratsioon oleks asendanud mitmed seni erinevad Venemaa ja Eesti arusaamad ühistega, mis tähendasid senistest Eesti-poolsetest seisukohtadest loobumist:

- 1) deklaratsioonis tõdeti, et juhindutakse muuhulgas Vene NFSV ja Eesti Vabariigi vahelistest riikidevaheliste suhete lepingust 12. jaanuarist 1991 (Hõbemägi 21.01.2005). Viidet Tartu rahulepingule, mida aga Eesti pool oli pidanud korduvalt vajalikuks deklaratsioonis ära märkida, Vene ettepanekus ei olnud. Samas oli 1991. aasta lepingu erinevad tõlgendused saanud komistuskiviks mitmete varasemate Eesti ja Venemaa vahelistes küsimuste lahendamisele. Venemaa ettepanekuga nõustumine oleks andnud Venemaale ühemõttelise aluse väita, et Eesti

pool on loobunud käsitlemast end õigusliku järjepidevuse alusel taastatud riigina ning ainsaks Eesti ja Venemaa vahelisi suhteid reguleerivaks kahepoolseks lepinguks on kahe NSV Liidu liiduvabariigi omavaheline leping. Kuna kumbki lepingupool ei olnud lepingu sõlmimise hetkel rahvusvahelise õiguse subjekt, siis saab teineteise suveräänsuse tunnustamist vaadelda üksnes suveräänsusena NSV Liidu konstitutsiooni tähenduses (st NSV Liidu koosseisus) ja mitte vastavalt rahvusvahelise õiguse põhimõttele;

- 2) täiendavalt lisati deklaratsioon, et paljude tuhandete venemaalaste ja eestlaste saatused põimusid kooseksisteerimise ajal ühises riigis (samas). Kuna nii Eesti kui rahvusvaheline üldsus pidas NSV Liidu okupatsiooni Eestis ebaseaduslikuks ja seega ka anneksiooni mitte-legitiimseks, mis tähendab, et Eesti ei kuulunud *de iure* Venemaaga tol perioodil ühte riiki, siis Venemaa-poolne viide ühisele riigile oli samuti ühemõtteline NSV Liidu ebaseadusliku okupatsiooni ja anneksiooni eitamine;
- 3) täiendavalt püüdis Vene pool deklaratsiooniga teha Eestile mitmeid ettekirjutusi ja seada tema ette kohustusi Venemaa positsioone rahvusvahelisel tasandil toetada: muuhulgas 8. ja 9. mai kuulutamist mälestuse ja rahu päevadeks, Eesti sisulist toetust Venemaa kiirele liitumisele WTO-ga, rahvusvähemuste õiguste kindlustamist, ergutamist ja kaitset, milles ühel osapoolel on õigus teha seda teise poole suhtes, allutada Venemaa ja Eesti sõjalise koostöö OSCE raamidele jm (samas).

Vene pool oli teadlik, et Eesti ei saa sellise deklaratsiooniga kuidagi nõustuda. Eesti Päevalehe peatoimetaja Priit Hõbemägi iseloomustas deklaratsiooni projekti kui truudusevannet Moskvale – teha koostööd NATO-s, vanduda vankumatut truudust ÜRO Julgeolekunõukogule, mille liige Venemaa on, lasta Vene punakotkad taas Eesti õhuruumi kontrollima, teha koostööd „erakorralise kodanikukäitumise(?)” alal, võtta rahvusvähemuste teemalisi kohustusi, mis annaksid võimaluse Eestit diskrimineerimises süüdistada, asuda Venemaa eestkõnelejaks Kaliningradi transiidikoridori loomisel jne (samas).

Venemaa kavatsusi analüüsides on siiski raske kindlaks teha, kas Venemaa esitas deklaratsioonikavandi lootuses, et Eesti läheb järjekordsele järeleandmisele ning nõustub piirilepingu nimel ka formaalselt ütleva lahti õigusliku järjepidevuse põhimõttest ning asetama enda Venemaa mõjupiirkonda või oli deklaratsiooniprojekt algusest peale mõeldud diplomaatilise võttena, tugevdamaks Venemaa positsiooni läbirääkimistel valmisolekuga demonstreerida oma kompromissivalmi-dust kas deklaratsiooni muutmisega üldsõnalisemaks või sellest üldse loobumisega. Igatahes piirilepingu sõlmimisel sellest deklaratsioonist loobuti, välisministrid leppisid kokku, et nad ühepoolseid deklaratsioone ei esita.³² Samas jäi õhku

³² On ka võimalik, et Eesti jaoks võimatuks kõlav deklaratsioon esitati sellest loobumiseks; vastutasuks saanuks Eesti-poolne loobumine oma deklaratsioonist ja

kahtlus, et Vene pool võib lisada ühepoolse deklaratsiooni Riigiduumale algatusel ja Venemaa presidendile, valitsusele ning välisministrile ei jää sellisel juhul mingisugust vastutust deklaratsiooni esitamise eest. Ei saa jätta märkimata, et vahetult enne piirilepingu arutelu oli Vene Riigiduumale võtnud vastu deklaratsiooni, milles avaldas seisukohta, et ei tunnusta Eesti Vabariigi õiguslikku järjepidevust ja mingit Nõukogude okupatsiooni ei ole Eestis olnud (Riigikogu stenogramm 08.06.2005).

20. jaanuaril 2005 kohtus Eesti president Arnold Rüütel Moskvas Venemaa presidendi Vladimir Putiniga ja tegi talle ettepaneku sõlmida lepingud välisministrite tasemel. Märtsis teatas Rüütel, et ta 9. mai pidustustele Moskvas ei sõida.

3.9. Piirilepingute sõlmimine ja menetlus Riigikogus (2005)

18. mail 2005 kirjutasid välisministrid Urmas Paet ja Sergei Lavrov Moskvas alla piirilepingud (Bärenklau 04.11.2006). Mõlemas lepingus oli preambul, kuid varasematele lepingutele ning riikide õigusjärgsusele nendes ei viidatud.

Vabariigi Valitsus algatas Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelise Eesti-Vene riigipiiri lepingu (riigipiiri leping) ning Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelise Narva ja Soome lahe merealade piiritlemise lepingu (merealade leping) ratifitseerimise seaduse eelnõu 30. mail 2005. Riigikogu juhatus võttis eelnõu menetlusse ning määras juhtivkomisjoniks väliskomisjoni (Riigikogu juhatuse otsus 30.05.2005 nr 263). Ratifitseerimine vajas Riigikogus vähemalt 68 poolthäält. Valitsuskalitsiooni kuulus sel hetkel aga 52 Riigikogu liiget.

Sisuliselt arutas väliskomisjon lepinguid (660 SE) 31. mai 2005 koosolekul. Väliskomisjon küsis arvamust lepingute vastavuse kohta põhiseadusega Riigikogu põhiseaduskomisjonilt (Väliskomisjoni esimehe Enn Eesmaa kiri 01.06.2005 nr 2-10/657) ja õiguskantslerilt (samas, nr 2-10/657). Põhiseaduskomisjon leidis, et lepingutel otsene vastuolu põhiseadusega puudub (Põhiseaduskomisjoni esimehe Urmas Reinsalu vastus 06.06.2005 nr 2-6/657-v).

Õiguskantsler esitas vastusena arvamuse Eesti-Vene piirilepingute põhiseadusele vastavuse kohta (Õiguskantsleri vastus 07.06.2005 nr 16-4/050829/0503191). Selles vastuses tõdes õiguskantsler, et põhiseaduse § 122 tunnustab võimalust sõlmida uusi piirilepinguid, mis võivad muuta Tartu rahulepinguga määratud riigipiiri, mistõttu Tartu rahulepingust lahkneva piirilepingu sõlmimine on põhiseadusega koosõlas. Piirilepingud puudutavad vaid üht osa Tartu rahulepinguga kaetud teemadest ja see iseenesest ei mõjuta Tartu rahulepingu kehtivust Eesti riikluse olulise alustalana ühes Venemaa otsusega tunnustada Eesti iseseisvust igaveseks ajaks. Tartu rahulepingu jätkuvat rahvusvahelis-õiguslikku kehtivust ei saa lugeda iseenesestmõistetavaks. Kuna

toiminguid saanuks esitada avalikkusele mõlemapoolsete järeleandmistena. Reaalseks järeleandjaks jäänuks Eesti, kes tahtis lisada oma deklaratsiooni.

ratifitseerimisele kuuluvad piirilepingud Tartu rahulepingut ei nimeta, siis ei kohaldu neile automaatselt ka Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 30. Riigikogu poolt antava selgitusega võib rahvusvaheliselt tekkida mulje, nagu oleks Eesti Vabariik *tacite* nõustunud Vene Föderatsiooni seisukohaga, et Tartu rahuleping on oma kehtivuse juba varasemalt (1940. a) minetanud või 2005. aasta piirileping asendab ratifitseerimisel Tartu rahulepingut kas täies ulatuses, muutes viimase sisuliselt kehtetuks või unarusse langenuks (*desuetudo*). Õiguskantsler lisab, et kui riigikogu otsustab lisada selgituse, siis selle sõnastus ei tohi muutuda sisuliselt reservatsiooniks, mis on vastuolus piirilepingute eesmärgi ja mõttega ning ühtlasi Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooniga (samas).

Arvamuse Eesti-Vene piirilepingu vastavuse kohta põhiseadusega esitas ka Tartu Ülikooli Õigusinstituudi direktor professor Heiki Lindpere (Heiki Lindpere arvamus Riigikogu väliskomisjonile 05.03.2005). Lindpere järeldas, et kuna 12. jaanuaril 1991. aastal Moskvas sõlmitud Vene NFSV ja Eesti Vabariigi riikidevaheliste suhete leping (RT 1991, 2, 19) on õigusliku kaalu poolest samalaadne Tartu rahulepinguga ning sisuliselt asendas viimase, siis kaotas Tartu rahuleping asendamise oma õigusliku kehtivuse 14. jaanuaril 1992, mil jõustus suhete aluste leping, seega enne kehtiva põhiseaduse vastuvõtmist. Seega aktsepteerivad pooled teineteise territooriume, nagu need on ega oma pretensioone. Seega ei saa Eesti-Vene piirilepingute sõlmimist lugeda Eesti Vabariigi põhiseaduse vastaseks, kuna § 122 lg 1 on sinna sisse kirjutatud ekslikult.

Seega langes Lindpere seisukoht Tartu rahulepingu kehtivuse osas kokku Vene Föderatsiooni seisukohaga, kuid selle kehtivuse lõppemise seisukohalt oli ta eriarvamusel. Lindpere arvamus oli erandlik ega langenud kokku ka enamiku juristide seisukohaga Tartu rahu kehtivuse osas, kes koostasid põhiseaduse kommenteeritud väljaande (vt EVPk 2002; EVPk 2008).

Riigipiiri ja merealade lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu (660 SE) esitati Riigikogu täiskogu istungile esimesele lugemisele muudetud kujul. Komisjon oli algataja nõusolekul lisanud seaduseelnõule deklaratsiooni järgmises sõnastuses: „Kinnitades 24. veebruaril 1918. aastal välja kuulutatud Eesti Vabariigi õiguslikku järjepidevust ning silmas pidades, et käesoleva seaduse paragrahvis 1 nimetatud leping muudab kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse artikliga 122 osaliselt 1920. aasta 2. veebruari Tartu rahulepingu artikli III lõikes 1 määratud riigipiiri joont ega mõjuta ülejäänud lepingut ega määra ette piirilepingutega mitteseotud kahepoolsete küsimuste käsitlemist” (660 SE esimesele lugemisele väliskomisjoni poolt esitatud tekst).

Seaduseelnõu (660 SE) esimene lugemine viidi Riigikogus läbi 8. juunil 2005 (Riigikogu stenogramm 08.06.2005). Välisminister Urmas Paet tutvustas lepingute sisu ning rõhutas ettekandes, et riigipiiri lepingus jätvavad Eesti ja Venemaa selles esitamata ajaloolis-õiguslikud seosed, kuna pooled ei suutnud neil teemadel kokkulepet saavutada. Sõlmitud on nn tehniline lepe. Eesti Vabariik tugineb oma positsioonis õiguslikule järjepidevusele ja peab Tartu

rahulepingut jätkuvalt kehtivaks. Piirileping käsitleb ainult riigipiirijoone kulgemist, mistõttu piirileping asendab Tartu rahulepingus ainult artikli III lõiget 1 niivõrd, kuivõrd see erineb rahulepingus sätestatust. Tartu rahulepingu teisi sätteid piirilepingu sõlmimine ei mõjuta, mistõttu see ei mõjuta ka Eesti Vabariigi õiguslikku järjepidevust. See on kajastatud ka ratifitseerimisseaduse preambulis. Minister rõhutas veel, et piirikõnelustesse olid kaasatud ka Setumaa esindajad ning valitsus jätkab nende probleemidega tegelemist.

Riigikogu liikmete küsimustele vastates täpsustas välisminister valitsuse seisukohti:

- ei ole kokkulepet Saatse saapaga seotud küsimuse lahendamiseks enne, kui jõustuvad lepingud;
- rahvusvaheline hinnang on olnud lepingutele toetav, nii EL kui USA on tunnustanud, et piirilepped on sõlmitud, on avaldatud lootust, et ratifitseerimisprotsessis ei teki kunstlikku venitamist;
- selle üle, et Eesti ja Venemaa võiksid ratifitseerida lepingu üheaegselt, ei ole juttu olnud, kuid Vene pool väljendas seisukohti, et duuma püüab ratifitseerida lepped nii kiiresti kui võimalik;
- kuna piirilepingutega liiguti edasi ka Isamaaliidu valitsuse ajal, siis ilmselt toetaks Isamaaliit ratifitseerimist, kui ta oleks valitsuses;
- kajastatud ei ole vastuseid küsimustele, mis ei puudutanud piirilepinguid (Setu programmide rahastamist) või käsitlesid üksikisikute probleeme (n setude liikumisvõimalused üle piiri).

Kaasettekande teinud väliskomisjoni esimees Enn Eesmaa andis ülevaate väliskomisjoni tööst lepingute esimese lugemise eel, rõhutades, et nii põhiseaduskomisjon kui õiguskantsler kinnitavad lepingute kooskõla põhiseadusega ja komisjoni ettepanek panna eelnõu esimesele lugemisele tehti konsensusena. Eelnõu tekstile lisati preambul Tartu rahu kehtivuse ja Eesti Vabariigi õigusliku järjepidevuse küsimuses ning eelnõu algataja (Vabariigi Valitsus) oli muudatusega nõus. Komisjoni liige Andres Herkel (I) tegi ettepaneku lisada eelnõu tekstile viide Eesti Vabariigi okupeerimisest ja annekterimisest aastatel 1940–1991, mida komisjon ei toetanud.

Järgnevalt esitasid oma seisukohad lepingute osas Riigikogu fraktsioonid:

Tõnis Lukas (I, opositsioon): „Me tegeleme Eesti riikluse aluste muutmisega, kuna 5% Eesti Vabariigi territooriumi loovutamine koos Eesti kodanikega seda on. Lepingu tingimused on soodsad Venemaale, mitte Eestile. Alates Tarandi valitsusest on lähtunud sellest, et Venemaa territoriaalsete nõudmiste täitmine on võimalik, kui Venemaa tunnustab Eesti Vabariigi õigusliku järjepidevust. Venemaa võiks paluda ka vabandust Eesti okupeerimise eest. Valitsus on sellest loobunud. Ent just äsja võttis Riigiduum vastu avalduse, milles näitas, et ei tunnusta Eesti Vabariigi järjepidevust ja väitis, et okupatsiooni pole olnud. Isamaaliit nõuab piirilepete ratifitseerimise seadusele viited Tartu rahu

kestmisest (mida väliskomisjon on arvestanud) ja et Eesti oli õigusvastaselt okupeeritud ja annekteeritud. Ka USA president ja Taani peaminister jt on kutsunud üles Venemaad vabandust paluma okupatsiooni eest.”

Igor Gräzin (R, koalitsioon): „On selgelt öeldud, et Eestile ei järgne mingeid kohustusi omaaegsest kuulumisest Vene koosseisu. Kõik, mida piirilepingud ei puuduta, jääb Tartu rahu kehtima.”

Urmas Reinsalu (RP, opositsioon): „See leping pole üksnes tehniline dokument, vaid tähtis riigiõiguslik akt. Menetlemisel ei tohi olla koalitsiooni-opositsiooni vahetegemist. Vaja kiire menetlemine. Tsiteerides õigusteaduse doktor Lauri Mälksood: „väidan, et kui Eesti jätab Venemaaga uue piirilepingu sõlmimisel tegemata ühepoolse deklaratsiooni Tartu rahulepingu (riigipiire mittepuudutava osa) edasikehtivuse kohta, on see oma kehtivuse minetanud”. Toetame deklaratsiooni lisamist ja kiiret ratifitseerimist.”

Eiki Nestor (SDE, opositsioon): „Süüdistused, et Isamaaliit teeb poliitikat, pole põhjendatud süüdistus, sest ka teised teevad eelnõuga poliitika, mis ongi erakondade ülesanne. Lepingud vajavad võimalikult suurt konsensust. Tervitame preambuli toomist eelnõusse. Lepingu ratifitseerimine ei ole mingi tehniline joonetõmbamine. Eesti julgeoleku huvides on see, kui meil on Venemaaga riigipiir.”

Janno Reiljan (ERL, koalitsioon): „Rahvaliit peab lepingut tähtsaks, see fikseerib ajaloolise reaalsuse. Ratifitseerimist on vaja nii meile kui EL-ile. On vaja ka Venemaale. Peame vedama Venemaaga üht arenguvankrit.”

Ain Seppik (K, koalitsioon): „Leping on kooskõlas põhiseadusega ja tuleb ratifitseerida võimalikult kiiresti. Erakonnad on leidnud kompromissi [ratifitseerimisseaduse deklaratsiooni näol – autor], see kompromiss rahuldab Keskerakonda.”

Riigikogus esindatud erakonnad jagunesid suhtumises Tartu rahu, okupatsiooni ja anneksiooni äramärkimisse kaheks:

- 1) I ja RP jäid järjekindlale seisukohale, et nii õiguslik järjepidevus 1918. aastal loodud riigiga, Tartu rahulepingu kehtivus kui ka tõik, et Eesti oli õigusvastaselt okupeeritud ja annekteeritud, tuleb eelnõu preambulis ära märkida;
- 2) valitsuskoalitsiooni erakondade R, K, ERL ja opositsiooniliste SDE arvates ei olnud seaduseelnõu preambul üldse vajalik.

Pärast esimest lugemist laekus väliskomisjonile seaduseelnõu (660 SE) kohta kolm muudatusettepanekut:

- 1) 13. juunil I ja RP fraktsiooni ühissetepanek muuta eelnõu preambul ja sõnastada see järgmiselt: „lähtudes 1918. a 24. veebruaril välja kuulutatud Eesti Vabariigi õiguslikust järjepidevusest ning silmas pidades, – et käesoleva seaduse § 1 nimetatud leping muudab kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse artikliga 122 osaliselt 1920. a 2. veebruari Tartu rahulepingu artikli III lõikes 1 määratud riigipiiri joont, ei mõjuta

ülejäanud lepingut ega määra piirilepingutega mitteseotud kahepoolsete küsimuste käsitlemist; – et Eesti Vabariigi õigusvastane okupeerimine ja annekteerimine aastatel 1940–1991 ei muuda mingil moel Eesti Vabariigi õiguslikku staatus³³” (Isamaaliidu fraktsiooni ja Res Publica fraktsiooni muudatusettepanek 1 väliskomisjonile 13.06.2005);

- 2) 13. juunil I ja RP fraktsiooni ühissetepanek, milles võrreldes esimese ühissetepanekuga erines üksnes viimase lõigu sõnastus: „– et Eesti Vabariik oli õigusvastaselt okupeeritud ja annekteeritud ning sel perioodil okupatsioonivõimude poolt tehtud riigiõiguslikud otsused on õigustühised” (Isamaaliidu fraktsiooni ja Res Publica fraktsiooni muudatusettepanek 2 väliskomisjonile 13.06.2005);
- 3) 13. juunil I ja RP fraktsiooni ühissetepanek, milles võrreldes esimese ühissetepanekuga erines üksnes viimase lõigu sõnastus: „– et Eesti Vabariik oli aastate 1940-1991 õigusvastaselt okupeeritud ja annekteeritud” (Isamaaliidu fraktsiooni ja Res Publica fraktsiooni muudatusettepanek 3 väliskomisjonile 13.06.2005).

Kolm muudatusettepanekut, mis olid esitatud I ja RP fraktsioonide poolt, ei olnud sisuliselt alternatiivid, vaid erinesid detailide poolest. Erinevate ettepanekute esitamise mõte oli anda väliskomisjonile valikuvõimalus variantide vahel, millest kõik olid allakirjutanud kahele fraktsioonile vastuvõetavad.

Väliskomisjon arutas seaduseelnõud (660 SE) esimese lugemise järel kolmel korral ning 13. juuni koosolekul vaatas läbi muudatusettepanekud. Üks muudatusettepanek võeti algatajate poolt tagasi, kahe suhtes toimus hääletus: mõlemad ettepanekud lükati tagasi (poolt 4, vastu 5 komisjoni liiget). Eelnõu sõnastust täpsustati vastavalt Riigikogu kantselei keeleekspertide märkustele (Väliskomisjoni esitatud seletuskiri 660 SE teise lugemise juurde 13.06.2005).

„Kinnitades 24. veebruaril 1918. aastal välja kuulutatud Eesti Vabariigi õiguslikku järjepidevust; Silmas pidades, et käesoleva seaduse § 1 nimetatud leping muudab kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse artikliga 122 osaliselt 1920. aasta 2. veebruari Tartu rahulepingu artikli III lõikes 1 määratud riigipiiri joont ega mõjuta ülejäanud lepingut ega määra ette piirilepingutega mitteseotud kahepoolsete küsimuste käsitlemist.” (Väliskomisjoni esitatud 660 SE teiseks lugemiseks).

Seaduseelnõu (660 SE) teine lugemine toimus Riigikogu täiskogu istungil 15. juunil 2005 (Riigikogu stenogramm 15.06.2005). Oma ettekandes tutvustas väliskomisjoni esimees Enn Eesmaa väliskomisjoni istungitel tehtud otsuseid: „Väliskomisjon otsustas teha Riigikogule ettepaneku viia 15. juunil ehk täna läbi eelnõu lõpphääletus koos lisatud preambuliga.”³³

³³ Järgnevates küsimustes ja sõnavõttudes tõstati taaskord Setumaa probleem ja samuti mitmed otseselt piirilepingute ratifitseerimist mittepuudutavad küsimused, millel käesolevalt ei peatu.

Vastates Riigikogu liikmete küsimustele, märkis väliskomisjoni esimees järgmist:

- „Meile on teada riigi ametlik seisukoht okupatsiooni ja anneksiooni kohta, kuid kogu ajalugu ei ole mõtet seadusse ümber kirjutada”;
- (vastusena Liina Tõnissoni tähelepanekule, et eesti rahvas ei arva nii, nagu ei oleks vaja okupatsiooni ja anneksiooni ära märkida ja kas seda ei tehta eelnõus, kuna kardetakse idanaabrit ärritada või muul põhjusel:) „ratifitseerimise seaduses ei ole vajalik seda fakti ära märkida.” (samas)

Ettekandega esines ka välisminister Urmas Paet, kes rõhutas, et lepingute kiire ratifitseerimine on saanud meie sõprade ja liitlaste toetuse osaliseks. „Me toetasime koos muude riikidega Leedu ja Venemaa piirilepingute sõlmimist ning toetame Läti ja Venemaa piirilepingu kiiret sõlmimist. Toonitan Balti riikide ühtset lähenemist, me kõik soovime piiridega seotud probleemid Venemaaga kiiresti lahendada. Eesti avalik arvamus on praeguse lähenemise osas positiivne, pole küll rõõmus, ent mõistev. Suur teema on olnud piirilepingute seos Eesti riikliku järjepidevusega. ÜRO-sse vastuvõtmisel 12. septembril 1991 ei käsitletud Julgeolekunõukogu esimees meie riiki uue riigina, vaid tunnistas selgelt järjepidevust. Ratifitseerimisseaduse preambuli teine lõige on ammendav, et Tartu rahuleping kehtiks edasi. Eelnõu järgib õiguskantsleri soovitusi.”

Läbirääkimistel avaldasid Riigikogu liikmed omi seisukohti:

Maret Maripuu (R, koalitsioon): „Vastan erakonna nimel, et säilivad kõik – Tartu rahu, meie riiklik iseseisvus ja ajalooline mälu. See on meie diplomaatide ja välisministrite töövõit. Ratifitseerimise järel oleme teinud omalt poolt kõik heanaaberlike suhete arendamiseks Venemaaga. Seejärel on pall Venemaa käes. Venemaa käitumine muutub seejärel oluliseks mitte niivõrd Eesti-Vene suhete, kuivõrd EL-i ja Venemaa suhete kontekstis. Lepingud suurendavad meie riigi julgeolekut. Alternatiivid pole tänane leping ja sellest parem leping, vaid tänane leping ja selle puudumine. Reformierakond toetab leppe ratifitseerimist. Samas aga teades Res Publica kõhklusi, teen ettepaneku eelnõu lugemine katkestada pärast muudatustepanekute läbihääletamist.”

Trivimi Velliste (I, opositsioon): „Eesti valitsusel polnud 1990-ndate algul kaksipidi mõtlemist – ainus seaduslik riigipiir oli määratud Tartu rahulepinguga. Venemaa oli pettunud. Tarandi valitsus väljendas 1994. aastal valmisolekut Venemaaga piiriläbirääkimisteks juhul, kui Venemaa tunnustab Tartu rahulepingut. 1995–1999 võimul olnud tänaste reformierakondlaste, keskerakondlaste ja rahvaliitlaste jaoks oli see nagu hane selga vesi, nende jaoks oli küsimus riigi päritolust ja mõõtmest pelgalt tehniline küsimus. Isamaaliit on kõikidel ümarlaudadel selgelt väljendanud, et piirilepingu tekst ise, mitte pelgalt selle ratifitseerimise seadus, tuleb sõnaselgelt siduda Tartu rahulepinguga. Esitatud leping on Venemaa diktaat. Kutsun üles hääletama lepingute vastu.”

Tiit Niilo (RP, opositsioon) keskendus Setumaa probleemidele. Niilo lootis ratifitseerimise protsessi konstruktiivsele jätkumisele ja et katkestamisest tuleb kasu.

Ela Tomson (RP, opositsioon): „Leping pole tehniline eelnõu, vaid kaalukas ja üle põlvkondade ulatuva tähendusega seadus. Okupatsiooni ja anneksiooni äramärkimine on iseenesestmõistetav, seda peaks toetama kogu Riigikogu. Poleks olnud okupatsiooni, pole Tartu rahulepinguga määratud piir muutunud. Aga tänases olukorras on piirileping väga oluline dokument.”

Janno Reiljan (ERL, koalitsioon): „Isamaaliit on need protsessid alustanud, aga tahaks selle nüüd ära unustada. Preambuli punktidel ei ole mingit rahvusvahelisest õigusest tulenevat õigusjõudu. Preambulisse pandi viited õiguslikele asjaoludele – vabariigi loomine 1918. aastal ja rahulepingu sõlmimine Venemaaga 1920. aastal. Nüüd tahetakse sisse kirjutada õigusvastased asjaolud. Ükski seadus ei saa lähtuda õigusvastastest, õigustühhistest asjaoludest. Ratifitseerime lepingu ja lähme elus edasi.”

Toomas Alatalu (sõltumatu): „Tähtis on jälgida, kuidas toimub protsess Lätis. Välisministeeriumi ja Riigikogu koostöös on eelnõule tekkinud preambul, mida esialgses variandis ei olnud. See näitab Riigikogu tööd selgelt positiivsest küljest.”

Mihhail Lotman (RP, opositsioon): „Res Publica seisukoht on, et piirilepingu ratifitseerimine Venemaaga on selgelt Eesti huvides. Kuid okupatsiooni mainimine ei ole päevapoliitiline otsus ega RP kapriis, selle otsene nimetamine on hädavajalik. Res Publica palub 660 SE teine lugemine katkestada.”

Eiki Nestor (SDE, opositsioon): „Piirileping tuleb ratifitseerida nüüd, kevadel. Näis, et väliskomisjon on jõudnud tulemuseni, mis võimalikult paljusid erakondi Riigikogus rahuldab, kuid Isamaa on esitanud muudatusettepaneku, mida Res Publica on asunud toetama. Kui märgime okupatsiooni ja anneksiooni ratifitseerimise seaduses, siis mida teeme kui Vene riigi parlament märgib, nagu president Putin väidab, et astusime vabatahtlikult sinna. Toetame muudatusettepanekut, et jõuda konsensusele ratifitseerimises. Täna nii ei lähe ja teine lugemine tuleb katkestada.”

Mart Nutt (I, opositsioon): „Deklaratsioonid ei ole rahvusvahelise õiguse seisukohalt tähtsusetud. Eesti okupeerimist NSV Liidu poolt 1940. aastal ei tunnustanud valdav enamik toleaeegseid maailma riike. See sai aga võimalikuks seetõttu, et Eesti Vabariigi välisesindused esitasid neile noodid nõudmisega mitte tunnustada NSV Liidu okupatsiooni. Mittetunnustamise akt [deklaratsioon – autor] oli vastus noodile. Sellelaadsed deklaratsioonid kujundavadki rahvusvahelist õigust. Kannan ühtlasi ette Eesti Demokraatlike Rahvuslike Jõudude Koostöökoja seisukoha piirilepingu küsimuses. Nende seisukoht on, et piirilepingut ei saa ratifitseerida enne, kui lahendatud on Venemaale jääva omandiga seotud probleemid.”

Andres Herkel (I, opositsioon): „Konsensusenõue piirilepingute puhul võiks olla veelgi kõrgem kui 2/3. 1996 ja 1997 leppisid erakonnad kokku, et piirilepete ratifitseerimine saab tulla kõne alla üksnes selgitava deklaratsiooni olemasolul.

Valitsus on käitunud üleolevalt, vältides diskussiooni poliitiliste jõududega. Paljudele küsimustele pole leitud lahendust, mis peaksid eelnema piirilepete ratifitseerimisele.”

Tiit Matsulevitš (RP, opositsioon): „Otstarbekas on ära mainida piirilepete peapõhjus – okupatsioon. See ei tähenda reservatsiooni lepingu mingigi sätte suhtes. Selle ärajätmine viitab võimalusele, et oleme vabatahtlikult loobunud seisukohast, mille järgi Eesti Vabariik oli ebaseaduslikult okupeeritud. Viitest Tartu rahule jääb väheseks. Okupatsiooni äramärkimine aitab neutraliseerida NSV Liidu järglasriigi argumenti, et Eesti rikub vähemuste õigusi.”

Robert Lepikson (sõltumatu): „Kui kirjutame lepingusse mingisuguseid asju, siis mis takistab seda teha teisel poolel? Need ei pruugi meile meeldida. Riigiduum võib kirjutada, et Eesti asus vabatahtlikult NSV Liidu koosseisu. Kas jätame siis ratifitseerimiskirjad vahetamata?”

Raivo Järvi (R, koalitsioon): „Miks ei ole Soome tahtnud tagasi Karjalat ja Saksamaa Strassburgi ega Elsassi ja Lotringit? Sest see pole tark.”

Urmas Reinsalu (RP, opositsioon): „Lõime ühiselt preambuli teksti, arvestades õiguskantsleri märkust, et ilma selleta võib sattuda kahtluse alla Tartu rahulepingu kehtivus. Kutsun üles toetama muudatusettepanekut, mida peab vajalikuks peaaegu pool parlamendi koosseisust. Res Publica fraktsioon on piirilepingu poolt. Kui parlament toetab muudatusettepanekut, siis saame lepingud täna ratifitseerida. Me ei saa lähtuda sellest, mida võib lisada Venemaa oma seadusse. Lepingu preambuli lisamine on rahvaesinduse suveräänne pädevus.”

I ja RP fraktsiooni esimese muudatusettepaneku hääletamisel toetas neid 32 ja vastu oli 57 riigikogu liiget. Erapooletuid ei olnud. Seega ei leidnud muudatusettepanek toetust. Teise muudatusettepaneku hääletustulemused olid 39 poolt, 55 vastu ja erapooletuid ei olnud, ka see ettepanek ei leidnud toetust.

Seejärel katkestati seaduseelnõu (660 SE) teine lugemine juhtivkomisjoni (väliskomisjon) ettepanekul. Teine lugemine näitas, et Riigikogu erakondade seisukohad ei olnud esimese lugemisega võrreldes muutunud.

Teise lugemise jätkamiseks esitati väliskomisjoni kaks muudatusettepanekut:

- 1) 16. juunil I fraktsiooni muudatusettepanek, mis sisus kordas koos RP fraktsiooniga tehtud ühissettepanekut nr 3 teisele lugemisele (Isamaaliidu fraktsiooni muudatusettepanek teise lugemise jätkamiseks väliskomisjonile 16.06.2005);
- 2) 16. juunil R, K, ERL, SDE ja RP fraktsiooni ühissettepanek: muuta eelnõu preambul ja sõnastada see järgnevalt: „Lähtudes 1918. a 24. veebruaril välja kuulutatud Eesti Vabariigi õiguslikust järjepidevusest, nii nagu see on sätestatud põhiseaduses, Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuses 20. augustist 1991 „Eesti riiklikust iseseisvusest” ja Riigikogu deklaratsioonis 7. oktoobrist 1992 „Põhiseadusliku riigikorra taastamisest ning silmas pidades, et käesoleva seaduse § 1 nimetatud

leping muudab kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse artikliga 122 osaliselt 1920. a 2. veebruari Tartu rahulepingu artikli III lõikes 1 määratud riigipiiri joont, ei mõjuta ülejäänud lepingut ega määra piirilepingutega mitteseotud kahepoolsete suhete käsitlemist” (samas).

Esimene muudatusettepanek esitati I fraktsiooni poolt seetõttu, et samasisuline ettepanek, mis oli esitatud koos RP fraktsiooniga teiseks lugemiseks, ei leidnud toetust. Pärast teise lugemise katkestamist nõustus RP fraktsioon valitsuskoalitsioonierakondade kompromissettepanekuga ja ei olnud nõus koos I fraktsiooniga ettepanekut koos esitama. Seega loobus RP oma varasemast seisukohast (õigusvastase okupatsiooni ja anneksiooni äramärgimisest).

Teine muudatusettepanek sündis kompromissina valitsuskoalitsiooni erakondade ning kahe opositsioonierakonna, RP ja SDE vahel. Valitsuserakonnad ei nõustunud okupatsiooni ja anneksiooni fakti äramärgimisega eelnõus, eeskätt välisministeeriumi kartuse tõttu, et sel juhul jääb leping Venemaa Riigiduumas ratifitseerimata. I fraktsioon aga ei olnud sellise kompromissiga nõus (so jätta välja okupatsiooni ja anneksiooni äramärgimine) ja esitas oma nimel uuesti muudatusettepaneku, mis langes kokku kolmanda I ja RP fraktsiooni ühisettepanekuga.

Väliskomisjoni erakorralisel istungil otsustati toetada viie fraktsiooni muudatusettepanekut (poolt 6, vastu 2, erapooletuid 0). I muudatusettepanek lükati tagasi (poolt 1, vastu 5, erapooletuid 3). Väliskomisjon saatis seaduseelnõu (660 SE) teise lugemise jätkamisele muudetud kujul ettepanekuga panna see lõpphääletusele (poolt 7, vastu 2, erapooletuid 0) (Riigikogu väliskomisjoni erakorraline istung, protokoll nr 2-9/175 16.06.2005).

Teine lugemine Riigikogu 20. juuni istungil. Väliskomisjoni esimees Enn Eesmaa tutvustas oma ettekandes väliskomisjoni istungi käiku ja otsuseid. Seejärel sõna võtnud välisminister Urmas Paet rõhutas, et parlamentaarse protsessi korraldus on tähendanud seda, et mitu nädalat kestnud arutlustes on aktiivne roll Riigikogul endal.

„Valitsus saab ainult öelda välja oma seisukoha ja seda oleme ka teinud. Me pole kellelegi jaganud lubadusi Riigikogu nimel. Valitsus rõhutas Vene poolele, et valitsus ei kavatsenud piirilepingutele lisada mingeid omapoolseid avaldusi. Otsuse teeb Riigikogu. Eelnõu tekst kajastab kahe riigi suhete reaalsust. Luues ratifitseerimiseseadusele preambuli, on Riigikogu tahtnud asetada kaks tehnilise sisuga lepingut Venemaaga Eesti riikluse ja välispoliitika üldisesse konteksti. Samas ei ole Riigikogu loonud siin mingeid omapoolseid lisatingimusi või midagi muud, mida võiks käsitleda reservatsioonidena või lepingu sisu mõjutamisena. Eesti ratifitseerib piirilepingud täpselt sellistena, nagu need on alla kirjutatud ega esita ühepoolseid nõudmisi ühegi nende sätte osas. Sellega järgime selgelt rahvusvahelist praktikat vähendada igasuguseid lepingut koormavaid poliitilisi deklaratsioone. /.../ Välisministeerium on hoidnud teisi riike kursis piirilepingute ratifitseerimise protsessiga ja meie kiire ratifitseerimise otsust toetatakse kõikjal. Mõned, parlamendivälised jõud, nagu

ka Vene äärmusjõud kinnitavad, et Eesti ei tohi midagi alla kirjutada ega ratifitseerida. Meie sõlmime piirilepingu enda huvides, mitte sellepärast, et muule maailmale meeldida.”

Vastates Helir-Valdor Seedri (I, opositsioon) küsimusele, kinnitas Paet, et valitsus nõustub eelnõule lisatud viie fraktsiooni muudatusettepanekuga ning nõustub eelnõu vastuvõtmisega sellisel kujul, „nagu see täna laudadel on”.

Läbirääkimistel esitasid Riigikogu liikmed järgmisi seisukohti:

Tõnis Lukas (I, opositsioon): „Ratifitseerimise kiirustamine põhjendamatu, 5% maa loovutamine tehakse ära paari nädalaga. Kui Isamaaliit ei oleks hakanud vaidlema ja esitanud kahte olulist muudatusettepanekut, oleksime mänginud maha oma võimaluse rahvusvahelise õiguse kujundajatena. Me oleksime oma püüdliku lipitsemisega Vene poole ees teinud ennast täiesti naeruväärseks. Isamaaliidu fraktsioon hääletab piirilepingutele vastu.”

Maret Maripuu (R, koalitsioon): „Ratifitseerides lepingu, oleme teinud omalt poolt kõik heanaaberlike suhete arendamiseks Venemaaga. Pall on Venemaa käes. Reformierakond toetab lepingute ratifitseerimist.”

Marko Pomerants (RP, opositsioon): „Mul on hea meel, et täna saab piirilepe heaks kiidetud. Hea, et piirilepe preambulis on väga oluline tähendus oma koha leidnud.”

Toomas Alatalu (sõltumatu): „Oleme ennast suurepäraselt suutnud näidata välismaale, sest kui tehakse piirilepinguid, siis on see rahvusvaheline probleem. Mõned jõud, ka erakondade tasemel on näidanud, et me oleme mõjutatavad. See omab tähtsust. Tuleks meie liitlastele meelde tuletada, et Venemaa teeks omapoolse osa läbi nii ruttu kui võimalik.”

Andres Herkel (I, opositsioon): „Ükski riik ei loobu vaidlusteta 5% territooriumist. Valitsus jättis neid leppeid meie ette tuues kodutöö tegemata. Nõukogude-aegne piirijoon ei ole õiguspärane. Kuid *de iure* piir on ainus element meie õigusliku järjepidevuse kontseptsioonis, mis ei ole saanud piisavat rahvusvahelist toetust. Okupatsiooni ja anneksiooni äramärgimine võimaldab meil esitada kahjunõudeid seoses repressioonidega. Ja see võtab hoo maha väidetel, et Eestis rikutakse vähemusrahvaste õigusi. Lisatud muudatusettepanek ei täida meie eesmärke, see on ümber nurga käimine.”

Janno Reiljan (ERL, koalitsioon): „Me ei tohi panna mängu 95% ehk terve riigi ja rahva saatuse, et äkki kunagi saame 5% tagasi.”

Seaduseelnõu (660 SE) lõpphääletuseks registreeris end 82 Riigikogu liiget, 19 puudus. Lepingute ratifitseerimise poolt hääletas 78, vastu oli 4, erapooletuid ei olnud. Eelnõu võeti seadusena vastu (Riigikogu istungi stenogramm 20.06.2005). Vastu hääletasid 4 I fraktsiooni kuuluvat Riigikogu liiget.

Vabariigi President Arnold Rüütel kuulutas seaduse välja 22. juunil 2005 (Vabariigi Presidendi otsus nr 871 22.06.2005).

Seega oli lepingute ratifitseerimise seadusele lisatud RP algatusel sõnastatud deklaratsioon kompromissi hind, mis võimaldas piirilepingud Riigikogus

ratifitseerida. Valitsuskoalitsioon ja SDE nõustasid deklaratsiooniga mõnevõrra vastu tahtmist, kuid lähtudes paratamatusest, et ilma RP toetuseta ei ole võimalik saada lepingu ratifitseerimiseks vajalikku häälte arvu, 2/3 Riigikogu koosseisust. Samas oli RP oma esialgset seisukohta muutnud. I neli saadikut, kes osalesid istungil, hääletasid seaduseelnõule vastu, sest neid ei rahuldanud kärbitud viide Tartu rahulepingule ja õiguslikule järjepidevusele ning nad ei pidanud võimalikuks loobuda viitest õigusvastasele okupatsioonile ja anneksioonile.

Analüüsides Riigikogu fraktsioonide tegevust piirilepingute ratifitseerimise protsessis, siis ilmnevad järgmised aspektid.

- 1) Kõik parlamendierakonnad tegelikult soovisid, et piirilepingud ratifitseeritakse. Selle nimel otsisid nii valitsuskoalitsioon kui opositsioon kompromissi. I ei vaevunud kompromissi otsimisega tegelema, kuna tema häälte arvust piirilepingute ratifitseerimine ei sõltunud, mistõttu peeti olulisemaks põhimõttekindluse kuvandi säilitamist.
- 2) Näo säilitamist püüdis ka RP, pakkudes välja tingimused, mis juhul nad oleksid valmis ratifitseerimislepingut toetama. Samas võib esitatud argumentide valgusel eeldada, et mure õigusliku järjepidevuse kadumise pärast oli siiras ja see mõjutas RP seisukohta hääletamise küsimuses.
- 3) Valitsuskoalitsioon oli opositsiooni pantvang ja selle nimel, et piirilepingud ratifitseerida, pidi minema kompromissile.
- 4) Lähtudes Riigikogu õiguslikust pädevusest, kasutas Riigikogu institutsioonina maksimaalselt ära oma poliitilise pädevuse, sundides valitsust oma positsiooni muutma nii, et 2/3 Riigikogust valitsuse ettepanekuga nõustuks. Piirilepingute ratifitseerimine on üks kõige selgema näiteid Riigikogu poliitilise pädevuse kasutamisest, kuigi erandlik.
- 5) Ühtlasi näitab piiriläbirääkimiste ja piirilepingute ratifitseerimise pikk protsess, kuidas avalik arvamus mõjutab otsuste vastuvõtmist Riigikogus ja kuidas valitsus kasutab kõiki kanaleid – poliitikuid, arvamussliidreid, valitsuse seisukohta toetavaid ajakirjanikke ja välisdiplomaate avaliku arvamus kujundamiseks valitsusele soovitud suunas.
- 6) Piirilepingute protsessis kajastuvad ka näited, kuidas poliitilisi otsuseid mõjutatakse välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide poolt.
- 7) Riigikogus toimunud debatt iseloomustas otsuste tegemise mehhanismi Riigikogus välislepingute ratifitseerimise küsimuses. Riigikogul ei ole õiguslikku pädevust teha muudatusi välislepingute sisus, kuid Riigikogul on õigus viia muudatusi seadustesse, mis on siseriiklikud õigusaktid. Riigikogu debatt tulevad välja põhjused, miks otsustas Riigikogu täiendada piirilepingute ratifitseerimise seadust preambuliga ja milline oli selle otsuse kujunemise mehhanism. Selle mehhanismi järgi kujunenud otsus sai Riigikogu poliitilise pädevuse väljenduseks.

3.10.1. Vastukaja avalikus sõnas (2004-2005)

Eesti ühinemine EL-i ja NATO-ga ning sellega seoses piirilepingu taaskordne muutumine aktuaalseks pälvis vastukaja ka avalikkuses.

Endine Riigikogu liige Ando Leps (K) kirjutas, et Eesti Vabariigi põhiseadus ei luba piiri muuta. Ka Eesti Vabariigi ülemnõukogu 12. septembri 1991. aasta otsus kinnitas seisukohta, et kõik Tartu rahuga Eesti Vabariigi piiresse arvatud alad tuleb Eestile tingimusteta tagastada. Kuid hiljem loobus riigi juhtkond eesotsas tollase presidendi Lennart Meri ja peaministri Mart Laariga sellest seisukohast ning hakkas kontrolljoont käsitlema piirina. Mitte mingil tingimusel ei tohi alla kirjutada Eestile kahjulikule Eesti-Vene piirilepingule. (Leps 24.12.2004).

Riigikogu liige Marko Mihkelson ei olnud piirilepingu sõlmimise suhtes optimistlik, märkides, et „Venemaa on andnud varemgi lubadusi, elame sügiseni ja näeme, kas piirileping sõlmitakse. Eesti on selleks aastaid valmis. Samas on piirileping Venemaa enda huvides” (Sildam 01.06.2004).

Endine Eesti suursaadik Moskvas Mart Helme: „Venemaal on praeguseks piirilepinguid vaja rohkem kui meil, kuid see, et piirilepingud viidi EL-i ja Venemaa tippkohtumise tasemele, ei ole meie diplomaatia võit, nagu arvatakse. See tähendab, et kokku lepatakse üle meie peade ja me oleme kohustatud seda täitma. Venemaa on jätnud endale ka taganemistee, kui plaan ei õnnestu, siduda lepingud paketti ja neid mitte sõlmida.” (Helme 02.12.2004).

Välisminister Kristiina Ojuland kutsus kohtumisel Vene välisministri Sergei Lavrovi 2. veebruaril 2005 Tartusse piirilepingut alla kirjutama, millele ta vastust ei saanud (Eesti Päevaleht 10.12.2004).

Venemaa aga soovis kirjutada lepingud alla koos Balti presidentide osalemisega 9. mai Teise maailmasõja lõpu pidustustel (Käro 18.12.2004).

Lennart Meri soovitas Moskva 9. mai pidustustele kohale minna ja kutsus Eestit üles piirilepingut alla kirjutama, rõhutades samas, et allakirjutamise juures tuleb oma ajalookäsitlust selgitada ja teatavaks teha oma eriarvamus, et Teine maailmasõda ei lõppenud 9. mail (Simson 28.12.2004).

Seoses piirilepingute ratifitseerimisega tõstatus avalikus arutelus taas küsimus Tartu rahulepingust: kas see ikkagi kehtib või mitte?

Tartu Ülikooli õigusinstituudi direktor Heiki Lindpere väitis, et Tartu rahuleping on olnud kehtetu kogu taasiseseisvumise vältel, kuna see on asendatud uuega põhimõttel *lex posteriori lex priori* [1991. aasta Eesti-Vene suhete aluste leping – autor]. Ent Eesti riigi järjepidevuse, millele rõhus ka 20. augusti 1991. aasta otsus, me suutsime tagada teiste riikidega diplomaatiliste suhete taastamise teel.

Tartu Ülikooli lähiajaloo erakorraline dotsent Olaf Mertelsmann väitis, et Tartu rahuleping on muutunud ajalooliseks lepinguks seetõttu, et NSV Liit seda 1940. aastal rikkus (http://www.epl.ee/artikkel_284237.html&P=1). Tartu Ülikooli lähiajaloo professor Eero Medijainen arvas, et Tartu rahuleping

moodustas sõlmijate arvates terviku, paljusid selle sätteid ei ole täidetud ning leping kuulub ajaloolastele (Medijainen 02.02.2005).

Eelpoolse seisukohaga ei nõustunud Tartu Ülikooli rahvusvahelise õiguse dotsent Lauri Mälksoo, kelle väitel oleks Tartu rahuleping tühistunud juhul, kui Eesti ja NSV Liidu vahel oleks puhkenud sõda. Kuna sõda ei olnud ja lepingut pole tühistatud, siis see kehtib. Kui Eesti sõlmib Venemaaga uue piirilepingu, kaotab Tartu rahulepingu riigipiire puudutav osa automaatselt kehtivuse. Kui Eesti jätab Venemaaga uue piirilepingu sõlmimisel tegemata ühepoolse deklaratsiooni Tartu rahulepingu (riigipiire mittepuudutava osa) edasikehtivuse kohta, on see oma kehtivuse minetanud ja siis tuleb muuta põhiseadust. Deklaratsiooniga, milles Riigikogu sätestab, et Tartu rahulepingu muud osad kehtivad, siis jääb Tartu rahuleping kehtima ja sellel sümboolsel sammul oleks riikliku järjepidevuse kinnistamiseks suur väärtus. (Mälksoo 07.02.2005). Seisukohal, et Tartu rahuleping kehtib hoolimata piirilepingutest, oli ka endine president Lennart Meri (Eesti Päevaleht 19.05.2005).

Filoloogiadoktor professor Tiit-Rein Viitso viitas kirjas õiguskantslerile, et keeleline analüüs tõestab, et Eerik-Juhan Truuvälja hinnang piirilepingu ja põhiseaduse kooskõlale on pealiskaudne ning igal juhul ekslik ja eksitav ning leping on põhiseadusega vastuolus. Põhiseaduse rikkumisel kõrgeimate institutsioonide poolt võivad olla kujuteldamatult kurvad tagajärjed (Tiit-Rein Viitso kirjavahetus õiguskantsleriga, vt 20.04.2005 nr 6-7/050533/0502053).

Seega debatt teemal, kas Eesti põhiseadus võimaldab sõlmida uut piirilepingut ja kas Tartu rahuleping on jõus, jätkus veel lepingu allkirjastamise ja Eesti poolse ratifitseerimise eelõhtul. Parlamendierakonnad olid aga oma seisukohta juba varem selgelt väljendanud ega osalenud selles debatis ja arutelu kandus akadeemilisele tasandile. Seisukohad ilmnesisid mõlemas küsimuses poolt ja vastu: Eesti põhiseadus võimaldab sõlmida piirilepingu (Truuväli), ei võimalda (Leps, Viitso). Tartu rahu ei kehti, kuna selle lõpetas NSV Liidu agressioon (Mertelsmann) või 1991. aasta lepingu sõlmimine (Lindpere) *versus* Tartu rahuleping kehtib, kuna seda ei ole denonsseeritud ja NSV Liidu ja Eesti vahel ei olnud juriidilises mõttes sõda (Mälksoo).

Parlamendierakonnad avaldasid oma seisukohad piirilepingu suhtes lõpphääletusele eelnenud debatis, mida kajastas ka meedia. Akadeemiline debatt aga algas üllatavalt hilja. Selles võib järeldada, et poliitikud ei püüdnudki akadeemilisi ringkondi oma seisukohtade tõestuseks ära kasutada, vaid piirdusid arvamusiidritega. Akadeemiline debatt seetõttu ei lahanud ka poliitilisi argumente – kas piirilepinguid on vaja või mitte, vaid kas põhiseadus võimaldab piirilepinguid ratifitseerida või mitte ja kas Tartu rahuleping kehtib või mitte. Kas selle debati eesmärgiks oli survegrupina avaldada mõju Riigikogu otsusele, on raske hinnata, kuid pigem oli sellel puhtakadeemiline kontekst. See debatt Riigikogu otsust enam ei mõjutanud. Riigikogu erakonnad olid neis kahes küsimuses oma seisukoha juba kujundanud ja selles erimeelsusi ei olnud. Need seisukohad olid:

- 1) põhiseadus võimaldab piirilepingud ratifitseerida;
- 2) Tartu rahuleping kehtib ka piirilepingute ratifitseerimine ei muuda seda kehtetuks.

3.10.2. Allkirja tagasivõtmine Venemaa poolt (2005). Läti piirileping Venemaaga (2007)

Vene Föderatsiooni välisministeerium andis 22. juunil 2005 teatise seoses Eesti parlamendi poolt Venemaaga ratifitseeritud piirilepingutega, milles märgitakse, et Vene pool tegutses heas usus, lähtudes ametlikust Tallinna kinnitustest, et Eesti pool ei torpedeerinud seda protsessi. Kuna Eesti parlament aga lükkas ratifitseerimisseaduse tegelikult moonutatavaid asjaolusid, siis Vene Föderatsiooni Riigiduumas Föderatsiooninõukogu ei pea võimalikuks neid lepinguid ratifitseerida. (vt ametlik tõlge http://www.in.mi.d.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/5400e7d6355b0634c3257028003c7a52!OpenDocument).

Tegelikult ei teinud Riigikogu deklaratsiooni lisamisega ratifitseerimise seadusele põhimõtteliselt midagi muud, kui seda oli teinud Venemaa Riigiduumas 27. mail 2005, seega vähem kui kuu aega enne piirilepingute ratifitseerimist Riigikogus. Nimelt võttis Riigiduumas 27. mail vastu avalduse „Ajaloos falsifitseerimise katsetest“. Riigiduumas avalduses märgitakse, et Balti riikides ja Poolas moonutatakse Teise maailmasõjaga seotud ajaloosündmusi ning avaldati Riigiduumas nõrdimust USA Senati resolutsiooni üle, milles nõutakse Venemaal Balti riikide ebaseadusliku okupatsiooni tunnustamist (Sobranije zakonodatelstva Rossijskoj Federatsii 2005, 23, 2234). Avaldus lähtus ühemõtteliselt arusaamast, et Balti riigid ei ole kunagi olnud okupeeritud NSV Liidu poolt ja nende liitumine NSV Liiduga oli vabatahtlik. Vabatahtlikust liitumisest järeldub loomulikult, et Tartu rahu kehtivus on lõppenud ja Balti riikidel puudub õiguslik järjepidevus, nad on uued riigid. Riigikogu deklaratsioon esitas lihtsalt vastupidise seisukoha ja õiguslikus mõttes oli samaväärne. Erinevus oli üksnes vormis: kui Riigiduumas avaldus oli eraldiseisev õigusakt, siis Riigikogu deklaratsioon oli esitatud ratifitseerimise seaduse preambulina, aga mitte mingil juhul piirilepingute sisu muutvana. Siin ei saa jätta arvesse võtmata teadlikku provokatsiooni võimalust: sooviks oligi Eestilt välja pressida vastureaktsioon ning leida õigustus lepingust taganemiseks. On vähe usutatav, et avalduse ajastus olnuks juhuslik ja üldsegi mitte seostatav Eesti-Vene piirilepingute võimaliku ratifitseerimisega Riigikogus.

Vene Föderatsioon tegi välispoliitilises suhtlemises pretsedenditu sammu, võttes allakirjutatud, kuid seni ratifitseerimata lepingult oma allkirja tagasi. Viini rahvusvaheliste lepingute konventsioon sellist meedet ette ei näe, kuigi Venemaa oma 6. septembri 2005 Eestile üle antud noodis sellele õigusaktile viitas. Venemaa osutas, et on taganenud lepingust, kuna Eesti pool ei hoidunud Viini konventsioonis ettenähtud tegevusest, mis on suunatud lepingu objekti vastu. H. J. Uibopuu on märkinud, et otsust lepingu kehtivuse peatamise kohta ei saa teha ühe lepingupoole parlament, vaid ainult leping ise või lepingupoole koos

(Uibopuu 1996, 73). Antud juhul on tegemist mõnevõrra teistsuguse olukorraga. Allkirjastades lepingu, võtsid osapooled endale kohustuse seda ka täita. Lepingu täitmise oleks peatanud ainult parlamendi sellekohane otsus jätta leping ratifitseerimata. Allkirja tagasivõtmise suhtes ei ole teadaolevalt ei praktikast ega ka õigusteoreetilist analüüsi. Toetudes Uibopuu mõttekäigule, ei ole selline toimimisviis aga õiguspärane ega vasta välissuhtlemise headele tavadele, Moskva ei valinud lepingu kohta arvamuse ütleamiseks parlamentaarset teed (Made 2006, 235). Samas tegi Venemaa 2006. aasta augustis ettepaneku alustada Eestiga läbirääkimisi uue piirilepingu üle (Bärenklau 04.11.2006). Eesti ei ole näinud põhjust, miks peaks alustama uusi läbirääkimisi ja olnud seisukohal, et Venemaa Riigiduumas võiks lepingud ratifitseerida.

Eesti demokraatia auditi koostanud sotsiaalteadlased nägid probleemi tekitajana üksnes Eestit ja suhtusid Venemaa vastukäiku mõistvalt. Suvel 2005 läksid piirilepingu teksti sisse klauslid viitega Tartu rahule, mis oli justkui vajalik Venemaa tulevase võimaliku ebasõbraliku akti ennetamiseks. Kuna tegemist oli Eesti-poolse eelneva lubaduse rikkumisega, siis oli oodata, et Venemaa vastab hiljem samaga. Seega, iseenda hirmudest (või poliitilisest kalkulatsioonist, mis selle ära kasutas) tulenev prognoos muudeti oma ennetava kaitseakti kaudu isetäituvaks prohvetluseks ning käitudes vaenlasena sunniti ka oponenti samaks (Demokraatia audit 2006, 8).

Olukorda analüüsid võib sellise kummalise käitumise taga näha Moskva segadust, mida ette võtta olukorras, kus piirilepingut on talle vaja, kuid ei ole valmisolekut tunnustada Eestit millegi muuna kui „lähivälismaana” ja sel teel anda käest võimalus viidata Eestile kui NSV Liidu järglasriigile ja kaitsta vene vähemuse õigusi. Näib, et Moskvas sooviti, et Brüssel survestaks Tallinna ajama Venemaale soodsat poliitikat. Ent Brüsselil, täpsemalt EL-i tuumikriikidel, puuduvad piisavad huvid ja suutlikkus Balti-Vene piirikonfliktis kaasa rääkida. Seda on näidanud ka Eesti-Vene piiritemaatika arutelu EL-is aastatel 2005-2006 (Made 2006, 237). Samas võis Vene pool tõlgendada, et Eesti meelitas Vene poole ühepoolse deklaratsiooniga lõksu ja Vene diplomaatia ei leidnud paremat teed, kuidas lõksust välja rabeleda. Võib olla päris kindel, et nii osavat lõksu Eesti diplomaatia ei oleks suutnud punuda isegi siis, kui oleks tahtnud.

EL-i liikmesriikide reageeringud Eesti-Vene piiriküsimuse lahendamata jätmisele olid võrdlemisi vaoshoitud, millest ilmnes, et etteheiteid ei soovitud eriti teha kummalegi. EL ei ole soovinud ilmselt ka siduda Eesti-Vene piiriküsimust ja EL-Vene laiemaid suhteid. Suurbritannia (EL eesistuja juulist detsembrini 2005) välisminister Jack Straw nimetas teemat eelkõige Eesti ja Venemaa kahepoolseks küsimuseks, millele EL ei soovi tõmmata suurt tähelepanu. „Euroopa vajab häid suhteid Venemaaga ning loodame, et saavutatakse lepete rahuldav ratifitseerimine mõlema osapoolte poolt.” (Lobjakas 13.07.2005).

Euroopa Komisjoni välisasjade volinik Benita Ferrero-Waldner tervitas 18. mail 2005 Eesti-Vene piirilepingu sõlmimist, ent leidis samuti, et

piiriproblemaatika on riikidevaheline teema, mille lahendamiseks EL-il vahendeid pole (Postimees Online, 18.05.2005).

Eesti lähemad naabrid on Eestit siiski tugevamalt toetanud ning Poola, Soome ja Rootsi on nõudnud Venemaal ratifitseerimisprotsessi kiiret lõpuleviimist (Made 2006, 238).

Eestis kerkis piirilepingute teema uuesti avalikkuse ette 2007. aasta alguses kui Läti seim otsustas loobuda piirilepingus Venemaaga selgitavast deklaratsioonist. Mõistetavalt pälvis see Venemaa kiire heakskiidu. Jaak Alliku (ERL juhatus liige) arvates võiks Lätist eeskuju võtta. Europarlamendi saadik Andres Tarandi (SDE) sõnul võib Läti otsus mõjutada ka Eestit ja Eestil oleks mõistlik leping ära teha. Eesti parlament pole siiski midagi valesi teinud, vaid puudutanud Venemaa nõrka kohta, raskuseks pole Tartu rahu, vaid võimalikud kompensatsioonid, IRL aseesimehe Tunne Kelami hinnangul seevastu ei tohiks Läti tegevus Eestit mõjutada, kuna Riigikogu on piirilepingud ratifitseerinud. Tuleks hoida varem võetud joont ja mitte hakata lauseid välja võtma (Laev 05.02.2007).

Kui 27. märtsil 2007 sõlmis Läti Venemaaga piirilepingu, soovis Eesti välisministeerium Lätile edu ja tões, et Läti sõprade edu on ka meie edu. Kuna aga erinevalt Lätist on piirileping Eesti poolt ratifitseeritud, on pall Venemaa käes (Halliste 28.03.2007).

Vahur Made hindas Läti-Vene piirilepingu ratifitseerimiskirjade vahetamist kui võimaluse kadumist, et Venemaa süüdistaks Lätit territoriaalsete pretensioonide esitamises. Territoriaalsete nõuete esitamises süüdistamist jätkavad venelased aga Eesti suhtes, kuigi kõik Euroopas saavad aru, et see on jama. Eesti vajaks piirilepingut, kuid kiirustamine poleks lahendus. Ka Eesti valitsus soovis piirilepingu ratifitseerida ilma viideteta ajaloole, selle lisas Riigikogu. Eesti-sisese protsessi piiriküsimuses võiks käivitada president Toomas Hendrik Ilves, ta võis selle temaatika tuua tagasi Riigikogusse ning aidata eelmise koosseisu tehtud ratifitseerimisotsus tühistada (Made 20.07.2007).

Enn Soosaar märkis, et Venemaa reageering preambulile oli mõistetamatult raevukas, süüdistused ebaloogilised ja lahmivad, kuigi Riigikogu ei muutnud lepingus ühtegi tähte ega koma. Aga riiki ei saa absurdse ja irratsionaalse maailma karide vahel edukalt juhtida, kui üks sisepoliitistel kaalutlustel introdotseeritud preambul on poliitikutele piirilepingust kallim (Soosaar 18.09.2008).

Hoolimata õiguslikust analüüsist, mille järgi allkirjastatud kahepoolset lepingult allkirja ühepoolne tagasivõtmine on rahvusvahelise õiguse seisukohalt pretsedenditu, saab olukorrast teha siiski ainult ühese järelduse: Eesti ja Venemaa vahel kahepoolset tunnustatud piirilepingut ei ole. Asjaolu, et sellest tulenevalt peaks kehtima *de iure* edasi Tartu rahulepinguga määratud piir, ei oma maailma riikide silmis mingisugust poliitilist tähtsust ja riigipiirina käsitleb rahvusvaheline avalikkus ikkagi *de facto* piiri, mis on kahepoolse lepinguga

määramata, kuid millest mõlemad osapooled – Eesti ja Venemaa praktikas lähtuvad.

Välisriikide toetus piirilepingute ratifitseerimisele andis kinnituse, et Riigikogu oli toiminud rahvusvahelise avalikkuse silmis õigesti. Ratifitseerimise protseduuri teostas Riigikogu lähtudes oma õiguslikust pädevusest. Lepingute ratifitseerimisel järgiti tavapärasest välislepingute ratifitseerimise mehhanismi, milles valitsus on eelnõu algataja ja menetluse tulemusena võtab Riigikogu vastu otsuse. Lisades ratifitseerimise seadusele deklaratsiooni, kasutas Riigikogu oma poliitilist pädevust. Riigikogu otsus võib meeldida või mitte, kuid see oli tehtud kooskõlas Eesti seadustega ning Riigikogu fraktsioonide ja liikmete veendumusest lähtudes. Ühtegi rahvusvahelist õigusakti ega tava Riigikogu lepinguid ratifitseerides ei rikkunud.urvegruppide mõju Riigikogu otsusele oli kindlasti märkimisväärne, kuid see oli toiminud pika perioodi vältel ning ei mõjutanud Riigikogu otsust vahetult enne lõpphääletust.

3.11. Piirilepingu ülessoojendamise katsed (2008)

Presidentide Ilvese ja Medvedevi kohtumisel Hantõ-Mansiiskis seoses Soomeugri V maailmakongressiga (2008. aasta suvel) tuli piirilepingu teema taas riikidevaheliseks kõneaineks. Venemaa riigipea rõhutas, et üheks sammuks suhete normaliseerimise teel peab saama piirilepingu lahendamise küsimus. Presidendi välispoliitikanõunik Sergei Prihhodko lisas, et piirileping on suhete paranemise kõige olulisem tähis. Ilves rõhutas, et Eestil ei ole ühelegi naabrile territoriaalseid pretensioone. Medvedev ei puudutanud kohtumisel Moskva peamisi süüdistusi Eesti suhtes nagu venekeelse elanikkonna, eriti kodakondsuseta isikute õigused, ajaloo näitamine uues valguses, kommunismi võrdsustamine fašismiga jne (Piirsalu 30.06.2008).

Intervjuus Eesti Päevalehele soovitas Riigikogu väliskomisjoni esimees Enn Eesmaa (K) arutada Medvedevi ettepanekut kaotada preambulist viide Tartu rahule: „Preambul on ju teisele lepingupoolele nagu punase rätiku näitamine härjale.”

Välisminister Paet leidis, et Medvedevi sõnumis pole midagi uut. Pigem peegeldab see tema arvates asjaolu, et Venemaal pole piisavat tahet teha samme suhete parandamiseks. Jutt võimalikest territoriaalsetest pretensioonidest on Paeti järgi nonsens. Eesti parlament pole oma 101 liikmega see kogu, kes saaks ükskõik millise sagedusega oma otsuseid muuta, eriti selliseid, mis sisu poolest seda ei vaja. Preambul on Paeti järgi otsitud ettekääne asju mitte teha.

Europarlamenti saadik Andres Tarand (SDE) leidis, et preambulist oleks võinud alguses loobuda, kuid praegu on seda hästi keeruline teha. Sellel oleks reeturlikkuse maik, kuna selle sisu on ju õige. Võib juhtuda, et Venemaa energiaallikatest sõltuvad EL-i maad lähtuvad oma huvidest ja ütlevad, et lõpetage see jantimine ära (Eesti Päevaleht 30.06.2008).

Kohtumiselt president Medvedeviga naasnuna esitas Ilves Eesti Rahvusringhäälingus mõtte, et Riigikogu võiks loobuda Eesti-Vene piirileppe Tartu rahu rõhutavast preambulist. Ta lisas, et kinnitas president Medvedevile, et see on parlamendi suveräänne otsus, mida nad panevad ratifitseerimisseaduse preambulisse ja mida mitte ja tema ise oli selle viite vastu (ERR.ee 01.07.2008).³⁴

Presidendi avaldus tekitas kohe avaliku diskussiooni. Ilvese ettepaneku vastu astusid välja valitsusjuht, mitme erakonna parlamendiesindajad, aga ka poliitiliste surverühmade esindajad. Ilvese vastased esindasid esmajoones idealistlikku välispoliitikat, aga mõned nendest pidasid täiendavalt Eesti nõudmiste sisseviimist realistlikult saavutatavaks või strateegiliselt tarvilikuks.

Peaminister Andrus Ansip (R) ei näinud preambuli muutmisel mõtet, kuna see on „hea preambula”. Seetõttu tuleb Venemaal lihtsalt ratifitseerida lepingud (Postimees 03.07.2008). Seisukoht näib olevat idealistlik („hea” on küll täpsustamata), aga realistlikus välispoliitikas puudus Eesti peaministril jõud Venemaale täitmiseks antavate ettekirjutiste tegemiseks, mistõttu Venemaale esitatav nõue jäi idealistliku retoorika võtete piiridesse.

Riigikogu väliskomisjoni esimees Sven Mikser (SDE) pidas vähetõenäoliseks, et parlamendierakonnad lepivad kokku kaotada piirilepingust viide Tartu rahule. Vajaks analüüsimist, kas on üldse põhjust loota, et Riigikogu poolne muudatus ratifitseerimise seaduses tooks kaasa positiivse lõpptulemuse (Mihkelson 02.07.2008).

Riigikogu EL-i asjade komisjoni (ELAK) esimees Marko Mihkelson (IRL) märkis, et Eesti-Vene suhete parandamise võti pole mitte Riigikogus, vaid Vene parlamendis. Ta pidas üllatavaks president Ilvese öeldut, nagu Eesti-Vene suhete parandamine sõltuks Eesti parlamendist. Eesti järeleandmised ei toonud kaasa suhete normaliseerumist, tuleb loobuda illusioonist, et Eesti ühepoolsed järeleandmised annaksid mingeid märkimisväärseid tulemusi. Pole võimalust, et Riigikogu naaseks 2005. aasta ratifitseerimisseaduse juurde, tühistaks selle ning võtaks vastu muu otsuse (samas).

Riigikogu ENPA delegatsiooni esimees Andres Herkel (IRL) leidis samuti, et Riigikogu on kõik teinud, ratifitseerides piirileppe ja probleem on Venemaa poolt okupatsiooni ja Eesti õigusliku järjepidevuse eitamises. Herkel kritiseeris president Ilvest otseselt, väites, et „kahjuks” ei tõrjunud Eesti president Medvedevi lähenemist, mille kohaselt oleks nagu piirilepe Eesti taga kinni, vaid läks sellega kaasa (samas).

Riigikogu liige Urmas Reinsalu märkis, et preambul on vajalik Eesti Vabariigi rahvusvahelise-õigusliku staatuse huvides, et sellel seisukohal oli ka õiguskantsler ning õigusteaduse doktor Mälksoo. Siim Kallase väide, et see oli sisepoliitiline provokatsioon, on Reinsalu arvates lühinägelik ja ohtlik. 12 aastat

³⁴ Meil puudub teadmine selle kohta, kas juhtivad vene poliitikud saavad aru, et demokraatlikus poliitilises süsteemis valitsus võib mitte kontrollida parlamenti ja seega parlamendi poolt valitsuse poliitika mittejälgimine pole pelgalt avalike läbirääkimiste vormiks, surveavalduste viisiks, vaid tuleneb parlamendi sõltuvusest valijatest.

tagasi toetas ju Kallas ise ka vajadust deklaratsiooni järele. Seetõttu Reinsalu järgi preambulist loobuda Eesti ei tohi (Isamaa ja Res Publica Liidu ajaleht – juuli 2008).

Igor Gräzin (R) leidis, esmajoones strateegilis-realistlikult, et viitest Tartu rahule loobumine oleks samaväärne kogu dokumendist loobumisega, kuna sellel põhineb Eesti iseseisvuse tunnustamine (Gräzin 04.07.2008).

Rahvuslaste organisatsioonid, kellel esindajat Riigikogus ei ole (Eesti Rahvuslik Liikumine, Tartu Rahu Põlistamise Selts, erakond Põllumeeste Kogu, Seto Kongressi Vanemate Kogu, Eesti Kristlikud Demokraadid ning IRL-i Rahvuslaste Ühendus mõistsid presidendi avalduse hukka kui ülimalt vastutustundetu ja Eesti rahvuslikke huve kahjustava (Mihkelson 02.07.2008).

Kolumnist Martin Helme kaitses idealistlikult samuti radikaalset Tartu rahu seisukohta ja nõudis tagasipöördumist ka Tartu rahu piirjoone juurde (Helme 23.07.2008). Ahto Lobjakas arvas realistlikult positsioonilt, et Eesti ei võidaks praegu piirileppes midagi,³⁵ kuna leppe sõlmimine üksi suhteid ei muuda; Lobjakas viitas tõendina Läti kogemusele. Eestil oleks Lobjaka arvamusel kaotada rohkem kui Venemaal, kuna Lobjaka järgi piirilepe on ainus arvestatav hoob Moskva mõjutamiseks. Samas väljendas Lobjakas strateegilist pessimismi, pooldades seisukohta, et Venemaa ei jäta naabreid niikuinii rahule (Lobjakas 03.07.2008).

Ajakirjanik Aarne Rannamäe leidis, et Riigikogu ei peaks hakkama muudatusi tegema. Venemaal pidavat olema piirilepingut Eestist rohkem tarvis ja Eestil on hea positsioon.

Endine Riigikogu liige Toomas Alatalu arvas, et preambul oli korrektne sõnum ja järeleandmiste sokutamine teiste institutsioonide kaela on presidendi institutsiooni alaväärtustav. Kreml peab andma hinnangu, mis toimus 1940 (<http://maaleht.ee/2008/07/10/arvamus/987-kas-preambul-on-liigne>).

Presidendi seisukoha rahvusvaheliselt kõige mõjukamaks toetajaks oli Euroopa Komisjoni asepresident Siim Kallas (R), kes nimetas piirileppe preambulit sisepoliitiliseks provokatsiooniks ja märkis, et piirilepingu tõstatamine Hantõ-Mansiiskis oli Venemaa kaval manööver, millega löödi pall Eesti väravasse (Postimees 03.07.2008). Euroopa Parlamendi liige Toomas Savi (R) toetas samuti ja kinnitas seda oma kõnes EP täiskogu istungil Strasbourgis (Postimees 07.07.2008).

Suhtekorraldaja Janek Mäggi kiitis presidenti algatuse eest ja väitis, et Tartu rahu hala on inimesed ära tüüdanud. Eesti on ise Paedi allkirjaga juba kõigest loobunud (Mäggi 08.07.2008). Kirjanik Jaan Kaplinski kiitis presidenti ja kritiseeris preambuli esitajaid, et suhteid Venemaaga ei tohiks ükski poliitiline jõud kasutada oma toetuse suurendamiseks.

Ekspeaminister ja ärimees Tiit Vähi leidis, et ratifitseerimisseadusele tehtud preambul on õigusvastane reservatsioon ja teadlikult tehtud, et piirilepingud ei jõustuks (Vähi 19.07.2008).

³⁵ Seisukohast järeldub Eesti-Vene „heade” suhete võimatus, määratud Vene välispoliitiliste kaugeesmärkide poolt.

Ajaloolane David Vseviiov leidis, et rahu- ja piirilepingud on hetkelise tähtsusega, Tartu rahust on saanud ajalugu, Venemaal on aga piirilepingut vaja sama palju kui meil.³⁶

Kõikidest erinevate mõttekäiku ilmutas kirjanik Olev Remsu, väites et Tartu rahu tunnustamine tähendab bolševike ja Lenini valitsuse tunnustamist, mistõttu oleks vaja uut lepingut Venemaaga. „Uus, juriidiliselt täiesti lõpuni viidud piirileping Venemaaga on meile sama kasulik kui omaaegne Tartu rahu. Viimase sõlmijad olid pragmaatikud ja ratsionalistid, ei hoolinud koguni Antanti riikide arvamusest. Ehk võtaks nendest eeskuju ja loobuks naabri ärritamisest, lisades preambulisse sõnu, mis teise poole kannatuse proovile panevad. Seda enam, et praegune piirileping on sõlmimisel ajaloo uperpallidest hoolimata ametliku, rahvusvaheliselt igati tunnustatud Vene Föderatsiooni valitsusega” (Remsu 15.07.2008).

Sirbi peatoimetaja Kaarel Tarand väitis, et presidendil on sõnavabadus avaldada oma mõtteid. Tarand ei andnud hinnangut, kas reservatsiooni lisamine oli õige või vale, kuid rõhutas, et „Eesti seisukohalt on imehea, kui meil värsket ja siduvat piirilepingut pole. Venemaal, kui ta näiteks aasta pärast avastab, et oma läänepiiri lähedust kaitsta-asustada ei suuda, võib väga äkki kiire hakata piirilepingule allkirja tagasipaneku ning kogu paki ratifitseerimisega. Kui Eesti on selleks ajaks parlamendis asja arutamise uue vooru avanud ning sellega kehtiva ratifitseerimisotsuse tühistanud, puudub Venemaal legaalne võimalus piiri selle praegusele asukohale kehtestada. Just seetõttu, enesekaitseks ja tulevikuvõimaluste avardamiseks peaks riigikogu piirilepingu ratifitseerimisotsuse uuesti vaatluse alla võtma. Olgu peale, et mõtte väljapakujaks on president. Kuid õigupoolest – kes siis veel? Kas mitte muude kõrval ka just selleks presidendiametit sisse ei seatudki, et amet- või erakondlikult ebamugavad teemad siiski aruteluks avada saaks? Minu meelest on nii, et nagu mina, võib ka Eesti Vabariigi president rääkida tagatud sõnavabadusega riigis kõigest, kuni rahvahääletusel pole kinnitatud ühtki tabuteemade nimekirja” (Tarand 25.07.2008).

Rida poliitikuid vältisid ühe või teise lahenduse avalikku pooldamist, ettepanekuga arutelu Riigikogus uuesti avada. Nende hulka kuulusid Silver Meikar (R), Karel Rüütli (ERL) ja Vilja Savisaar (K) (Mihkelson 02.07.2008). Marek Strandberg (RO) ei välistanud arutelu taasavamist, kuid Strandbergi arvates polnud sel hetkel võimalik otsustada, kas tegu pole mitte jälle „tüüpilise Vene muinasjutuga” (Mihkelson 02.07.2008). Arutelu diskussiooni uuestiavamise üle võimaldas poliitikutel jätta lahtiseks seisukoha, mida nad kavatsesid (kui juba kavatsesid) tulevikus, arutelu käigus esitada ja kaitsta, samas aga näitasid valijaskonnale oma olemasolu. Riigikogu Esimees Ene Ergma (IRL) positsioon asus opositsioonis presidendiga, kuid sisaldas võimaliku diplomaatilise argumendi kompromissi õigustamiseks läbirääkimisel. Ergma pidas nimelt uut arutelu piirilepingu üle põhjendamatuks, kuna tema järgi

³⁶ Formuleering jätab ilmutamata võimaluse, et ei Eesti ega Venemaa ei vajanud selle arutluse ajal enam piirilepingut.

preambul ei muuda lepingute sisu (Postimees 03.07.2008). Võimaluseidu kasutatavus sõltus mõlema poole soovi iseloomust piirilepingud sõlmida.

Arvuliselt jäid Ilvest toetavad avaldused meedias vähemusse, kuid seisukohti oli erinevaid. Avalikus debatis aktiivseid seisukohavõtte on eksitav rühmitada erakondliku kuuluvuse järgi, kuna eriarvamused läbivad mitmeid erakondi. Eriti puudutab see Reformierakonda. Arvamusliidrite isiklike avalduste grupeerimine aga annab teatava pildi suhtumisest presidendi seisukohta.

- 1) President Ilvese mõtet, et Riigikogu võiks piirilepingu ratifitseerimise seadusest kaotada preambuli toetasid: S. Kallas (R, Euroopa Komisjoni volinik), J. Kaplinski (kirjanik), J. Mäggi (suhtekorraldaja), T. Savi (R, Euroopa Parlamendi saadik), T. Vähi (ettevõtja).
- 2) Vastuseisu sellele mõttele avaldasid: T. Alatalu (endine Riigikogu liige), A. Ansip (R, peaminister), E. Ergma (IRL, Riigikogu esimees), I. Gräzin (R), M. Helme (kolumnist, suursaadik), A. Herkel (IRL), A. Lobjakas (kolumnist), M. Mihkelson (IRL), S. Mikser (SDE), A. Rannamäe (ajakirjanik), U. Reinsalu (IRL).
- 3) Selget suhtumist ei väljendanud: S. Meikar (R), O. Remsu (kirjanik), K. Rütli (ERL), V. Savisaar (K), M. Strandberg (ROH), K. Tarand (ajakirjanik), D. Vseviov (ajaloolane).

Presidendi algatus ei leidnud ei Riigikogu erakondade hulgas ega ühiskonnas laiemalt piisavat toetust. Valitsus piirilepingute ratifitseerimise seaduse muudatust ei algatanud ja Riigikogu piirilepingite teemat uuesti arutelule ei võtnud. Oma õiguslikust pädevusest lähtudes ei oleks Riigikogu ilma valitsuse poolse algatuseta saanudki seda teha. Nii õiguslik kui poliitiline pädevus algatada debatt piirilepingute üle oleks olnud Riigikogu pädevuses, kuid selleks puudus Riigikogu enamusel soov.

Analüüsides Venemaa-poolset ettepanekut alustada läbirääkimisi uue piirilepingu üle, võib seda vaadelda ka signaalina, et loobumine deklaratsioonist ratifitseerimise seaduses ei pruugi Venemaad rahuldada, mistõttu sellega tegelemine võib järjekordselt muuta meie valitsuse ja rahvaesinduse narriks avalikkuse silmis. Teisalt ei ole järeleandmised toonud Eesti välispoliitikale Venemaa suunal mingit edu. Kui ehk ainult Lääne suunal, kus on pälvitnud kiitust. Suure tõenäosusega ei ole lähiajal piirilepingutega võimalust edasi liikuda, kuna selleks ei ole piisavalt usaldust, tegelikult ei ole ka hädavajadust, mistõttu napib ka tahtmist. Eesti ei ole enam sellises olukorras, kus edasiliikumise nimel oleks vaja end alandada. Venemaa aga ei ole olukorras, kus ta oleks valmis loobuma imperialistlikust hegemooniast taastada mõjuvõim endise NSV Liidu territooriumil. Gruusia konflikt on veel liiga värske, et sellest kaugeleulatuvaid järeldusi teha, kuid see võib siiski osutada indikaatoriks, mis ka Eesti-Vene piirilepingutele uue ja eeskätt uues valguses tõuke annab. Enne Venemaa presidendivalimisi 2012. aastal ei ole Venemaal võimalik varasemat jäika seisukohta muuta isegi siis, kui selleks peaks olema tahtmine. Hetkel küll näib, et Eesti-Vene piiriküsimus jääb külmutatud olekusse, nagu Vene-Jaapani

piir võib paljud muud maailma *de facto* piirid, millel ei ole aastakümneid *de iure* vormistust. Kuid mis riikidevahelisi suhteid igapäevaelus ja märkimisväärselt ka ei mõjuta.

3.12. Piirilepingute seos Eesti-Vene majandussuhetega

Piirilepingutega on korduvalt seostatud mitmeid Eesti-Vene riikidevaheliste suhete probleeme. Laialt kasutatud argument on, et piirilepingute puudumine on üks keskseid põhjusi, miks Eesti-Vene majandussuhted ei edene sellises tempos, nagu normaalne naaberriikide suhtlemine eeldaks. Seda seisukohta on tugevalt esindanud mitmed Eesti ärimaailma esindajad nagu Tiit Vähi ja Enn Veskimägi (Eesti Raadio 20.11.2008). Autorina, tuginedes mitmete riigi esindajate ja ettevõtjate nii suulistele kui alljärgnevalt avalikus sõnas esitatud vastuargumentidele järeldan, et Eesti-Vene majandussuhted ei sõltu olulisel määral piirilepingute kehtivusest, kuna piiri- ja majandusküsimused on erinevad teemad ja neil riikidel, kellel ei ole Venemaaga probleeme piirilepingu osas või piirilepingute küsimus ei ole kunagi tõstatunud, on samalaadsed probleemid majandussuhetes nagu ka Eestil (näiteks Leedul ja Soomel). Eesti-Vene piirilepingu läbirääkimiste käigus majandusküsimusi ei arutatud, kuna kumbki riik ei pidanud vajalikuks neid küsimusi koos käsitleda (Liik 2005). Samas on selge, et riigipiiri ja majandussuhteid ei saa täielikult lahutada, kuna riigipiiri asukoht ja –režiim mõjutavad riikidevahelisi majandussuhteid. Signaale, kuna piirilepinguid Eesti ja Venemaa vahel ei ole ja seetõttu ei edene ka Eesti-Vene majandussuhted, on Venemaa poolelt hiljem korduvalt esitatud. Kas see on tegelik põhjus või üksnes Vene poole retoorika, mõjutamaks Eesti poliitikat, ei ole tõestatav. Kuid arvud näitavad, et Eesti-Vene majandussuhted ei ole tegelikult üldsegi mitte tagasihoidlikud ja see tekitab küsimuse, mis oleks teistmoodi, kui Eestil ja Venemaal oleks kehtiv piirileping? Pärast Eesti ühinemist EL-iga ei saa Venemaa vaadelda Eestit enam kui eraldi majanduspartnerit, vaid kui ühte osa EL-i tervikust. Seega määravad Eesti-Vene majandussuhteid märgatavalt rohkem Venemaa ja EL-i vahelised majandussuhted ja -lepingud kui Eesti ja Venemaa vahelised lepingud. Alates 01.05.2004 on Eesti osa EL-i ühtsest väliskaubanduspoliitikast. Eestile laienes samast kuupäevast EL-i ja Venemaa vaheline Partnerlus- ja Koostööleping (PCA – Partnership and Co-operation Agreement), mis lisaks väliskaubandusele reguleerib veel teenuste kaubandust, transiiti, intellektuaalomandi kaitset ja seadusandluse ühtlustamist.

Eesti on osa EL-i ja Venemaa vahelisest üldisest majanduskoostööst ning osaleb läbi mitmesuguste töögruppide ja nõukogude selle suundade kujundamises. Uusi aluseid majandussuhete arenguks Venemaa suunal annab ka 10. Mail 2005. aastal Moskvast EL-i ja Venemaa vahel allkirjastatud nelja ruumi leppe 1. ruumi – majandusruumi – põhimõtete rakendamine. Eesti ja laiemalt EL ning Venemaa

majandussuhete läbipaistvust ja etteaimatavust suurendavad oluliselt edusammud Venemaa liitumisläbirääkimistel WTO-ga – EL -Venemaa tippkohtumisel 7. detsembril 2010 Brüsselis kirjutati alla dokument EL-i ja Venemaa

kahepoolsete kõneluste lõpetamise kohta Venemaa liitumisläbirääkimistel WTO -ga (http://www.estemb.ru/est/eesti_ja_venemaa#majandus 25.07.2011).

Eesti ja Venemaa vahel on umbes 30 kehtivat kahepoolset kokkulepet. Viimasel kümnendil on sõlmitud järgmised lepingud:

- Lennunduskokkulepe (jõustus 30.08.00);
- Rahvusvahelise autoveo kokkulepe (jõustus 26.03.01);
- Protokoll "Lepingust õigusabi ja õigussuhete kohta Tsiviil-, perekonna- ja kriminaalasjades" juurde (jõustus 20.05.02);
- Kokkulepe laevasõidust Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel ning Emajõel ja Velikaja jõel (jõustus 06.08.02);
- Kokkulepe läbilaskepunktidest Eesti-Vene riigipiiri ületamiseks (jõustus 25.06.02);
- Leping tulu- ja kapitalimaksudega topeltmaksustamise vältimisest ja maksudest hoidumise tõkestamisest (sõlmitud 05.11.02);
- Pensionilise kindlustamise alase koostöökokkuleppe (25.06.93) muutmise protokoll (sõlmitud 05.11.02);
- Pensionilise kindlustamise alase koostöökokkuleppe rakenduslepe Eesti Vabariigi Sotsiaalministeeriumi ja Vene Föderatsiooni Töö- ja Sotsiaalarengu Ministeeriumi vahel (sõlmitud 05.11.02);
- Leping kohtulikult karistatud isikute üleandmisest (sõlmitud 05.11.02);
- Eesti-Vene riigipiiri leping (sõlmitud 18.05.05);
- Narva ja Soome lahe merealade piiritlemise leping (sõlmitud 18.05.05);
- Eesti Vabariigi Kultuuriministeeriumi ning Vene Föderatsiooni Kultuuri- ja Massikommunikatsiooni Ministeeriumi vaheline kultuuri- ning massikommunikatsiooni alase koostöö kokkulepe (jõustus 10.02.08);
- Eesti Vabariigi Konkurentsiameti ning Venemaa Föderaalse Monopolidevastase Agentuuri koostöö kokkulepe (jõustus 02.09.2009)
- Eesti Vabariigi Siseministeeriumi ja Vene Föderatsiooni Narkootiliste Ainete Ringluse Kontrolli Föderaalteenistuse vaheline narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ja nende lähteainete ebaseadusliku ringluse vastu võitlemise koostöökokkulepe (jõustus 04.04.2006);
- Täiendav koostööprotokoll Eesti Vabariigi Siseministeeriumi ja Venemaa Föderatsiooni Narkootikumide Käitlemise Kontrolli Föderaalteenistuse vahel narkokuritegevuse vastase võitluse tõhustamiseks (allkirjastatud 25.11.2009);
- Kokkulepe Eesti Vabariigi Rahandusministeeriumi ja Venemaa Föderatsiooni Narkootikumide Käitlemise Kontrolli Föderaalteenistuse

vahel koostööst võitluses narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ja nende lähteainete ebaseadusliku käitlemisega (jõustus 26.11.2009).

Eesti-Vene kaubavahetusele andis hoogu Venemaa poolt EL-i ja Venemaa PCA laiendamine uutele liikmesriikidele 2004. aastal, seoses millega lõpetas Venemaa Eesti kaupadele topelttollide rakendamise. EL-i liikmesriigina lahendatakse paljusid kerkivaid kaubandusküsimusi Venemaaga läbi Euroopa Komisjoni.

Venemaa on kaubavahetuse kogukäibelt kuulunud kogu aeg Eesti kaubanduspartnerite esiviisikusse. Kui 2008. aasta kokkuvõttes langes Venemaa riikide arvestuses kaubavahetuse kogukäibelt Eesti suuruselt 5. kaubanduspartneriks (osatähtsusega 8,9% kogukäibest, 2007. aastal oli tegemist 4. kaubanduspartneriga) Soome, Rootsi, Saksamaa ja Läti järel, siis 2009. aastal tõusis Venemaa Soome, Rootsi ja Läti järel Eesti 4-ndaks kaubanduspartneriks (osatähtsusega 9%). Ekspordi osas oli Venemaa suuruselt 4. ekspordipartner (9,3% koguekspordist) ning impordi osas suuruselt 5. Impordipartner (8,8% koguimpordist)/ (<http://www.estemb.ru/est/ee sti ja venemaa#majandus> 14.08.2011). Kaubavahetuse käive on majanduskriisi tingimustes vähenenud, nagu paljude teiste riikidegagi – kui 2008. aastal oli käive 1 712,82 mln eurot, siis 2009. aastal 1 198,56 mln eurot (vt tabel 1). Kaubavahetus kasvas 2010. aastal pisut enam kui veerandi võrra (25,5%) – kui 2009. aastal moodustas kahepoolse kaubavahetuse kogukäive 1 198,56 mln eurot, siis 2010 oli see näitaja 1 609,62 mln eurot, mis moodustas 8,9% kaubavahetuse kogukäibest. Nende näitajatega oli Venemaa suuruselt 4. kaubanduspartner Soome, Rootsi ja Läti järel. 2010. aastal oli Venemaa suuruselt 3. ekspordipartner (846,79 mln eurot) ja 5. impordipartner (762,84 mln eurot) (samam).

Tabel 1. Eesti-Venemaa kaubavahetus 2000-2010 (miljonit eurot)

Aasta	Eksport	Import
2000	80,00	390,00
2001	100,00	390,00
2002	120,00	380,00
2003	150,00	490,00
2004	267,05	617,31
2005	401,62	754,79
2006	605,27	1 389,43
2007	709,63	1 157,34
2008	880,39	832,43
2009	601,13	597,43
2010	846,79	762,84

Kõik majandusandmed pärinevad Statistikaametist (samas).

Suurimad ekspordiartiklid on:

- masinad ja mehaanilised seadmed, elektriseadmed (23% koguekspordist);
- keemiatooted (14%);
- valmistoidukaubad, karastusjoogid, alkohoolsed joogid (11%);
- elusloomad, loomsed tooted (11%)
- transpordivahendid (8%).

Suurimad impordiartiklid on:

- mineraalsed tooted (67% koguimpordist);
- puit ja puittooted (11%);
- metallid ja metalltooted (7%);
- keemiatooted (6%);
- masinad ja mehaanilised seadmed, elektriseadmed (2%). (Autori teabenõude vastus välisministeeriumilt 06.07.2011).

Ekspordi-impordiartiklite võrdlusest selgub, et Eesti impordib Venemaalt põhiliselt toorainet ja ekspordib valmistoodangut. See tendents on Eesti jaoks kasulik ning selle jätkumisel on Eestil võimalik saavutada veelgi positiivsem kaubandusbilanss.

Venemaalt Eestisse tehtud otseinvesteeringud moodustasid seisuga 31.12.2010 438,44 mln eurot (4. kohal Rootsist, Soomest ja Hollandist Eestisse tehtud otseste investeeringute järel). Eestist Venemaale tehtud otsesed investeeringud moodustasid samal ajal 278,08 mln eurot (4. kohal Leetu, Lätti ja Küprosele tehtud Eesti otseste investeeringute järel) (http://www.estemb.ru/est/eesti_ja_venemaa#majandus 24.08.2011). Venemaalt Eestisse tulnud otseinvesteeringuid on rahaliselt 1,6 korda enam, kui vastupidisel suunal. Ühelt poolt on Eesti Venemaa residentidele kindlam investeerimiskoht, kui Venemaa Eesti residentidele. Teisalt on Venemaal huvi osaleda Eesti majanduses.

Venemaa turistide osatähtsus majutuste koguarvus tõusis 2009. aastal 14%, andes Venemaale riikide järjestuses Soome järel 2. koha. 2010. aasta 11 kuu jooksul tõusis Vene turistide arv 52% võrreldes 2009. aasta sama perioodiga. Eestlaste jaoks 2009. aastal olulisemate sihtpunktide osas jagas Venemaa koos Kreeka ja Hispaaniaga 4. kohta (esikolmikis on Soome, Egiptus ja Türgi). Samas just Venemaale (ja Rootsi) reisimine kasvas, kui teistesse olulistesse sihtpunktidesse kahanes (samas). Kaubandussuhete arenemine ja informatsiooni levik Eesti kohta on aidanud kaasa turismi kasvule Venemaalt Eestisse. Eestit külastanud turistid omakorda edastavad informatsiooni oma tutvuskonnale. Venemaalt saabuvate turistide arvu kasv toob omakorda kasu Eesti majandusele,

eeskätt teenindussfääri arengule. Siit nähtub, et Eesti ja Venemaa vahelised majandussuhted on arvnäitajate järgi täiesti normaalses seisus ja raske on ette kujutada, mis oleks olnud teistmoodi, kui Eesti ja Venemaa vaheline piirileping oleks jõustunud.

3.13. Eesti ja Venemaa majandussuhete kajastus meedias 1996–2010

1996. aastal leidis Eesti Raadio arvamussaates Eino Tamm (KMÜ), et piirileping on vajalik, sest väikeriigina oleme me sõltuvad ning selle taga seisavad muud asjad kinni, isegi majandusküsimused (Eesti Raadio 18.11.1996). Välisministri ametisse asunud T. H. Ilves (sõltumatu) ütles, et meie taotlusel omada häid suhteid Venemaaga on mõjuvad põhjendused nii poliitika kui ka majanduse vallas. Näiteks on Eesti väliskaubanduspartnerite hulgas Venemaa Soome järel kaalukal teisel kohal (Eesti Raadio 07.12.1996). 2005. aasta veebruaris Eesti Raadio raadiosaates Esimene Stuudio tõi Villu Reiljan arutellu majanduse teema ja märkis, et majandusest huvitatud inimesena näeb ta väga suuri Vene huvisid Eestimaal ja kui me niimoodi trumpe pillume, siis anname võimaluse tihisid pidevalt võita. Kainus ja ettenägelikkus ei oleks juhtidele halb (Eesti Raadio 17.02.2005).

2005. aastal Kaitsepolitsei aastaraamatus on esitatud hulk hoiatusi Vene kapitali sissevoolu ja Vene raha mõjude eest Eesti majandusele ja riiklikule julgeolekule. Aastaraamatus on märgitud, et „Kapole on silma hakanud VRKAV (Välismaaga Regioonidevahelise ja Kultuurisidemete Arendamise Valitsus) mitmed katsed mõjutada nn lähivälismaa riikide sisepoliitilist olukorda Venemaale kasulikus suunas. Muudetud on kaasmaalaste rahalise toetamise korda. Uue hooga on asutud rõhutama ehk teoreetiliselt õigustama Moskva vana postulaati: suhtlemisel naabritega tuleb siduda majandusküsimuste lahendamine poliitiliste küsimuste lahendamisega.

Kaitsepolitsei hoiatab veel Venemaa kapitali liigse sissevoolu eest ning täpsustab: 2005. aastal täheldati (a) „Eestis diplomaatilise katte all tegutsevate SVR-i (Venemaa Välisluureteenistus) ohvitseride aktiivsust just majandussfääris” ja (b) „Venemaa poliitilistes ringkondades kasvavat survet kasutada Eesti poliitiliseks mõjutamiseks majanduslikke hoobasid” (Kaitsepolitsei 2006, 11,18).

Piirilepingute ja majandussuhete teema leidis laia käsitlemist 20.11.2008 Eesti Raadio Reporteritunnis. Baltika juht Meelis Milder, kelle ettevõtte on avanud Venemaal mitu kauplust ütles, et see vene inimene, kellega nemad suhtlevad, on pragmaatilisem poliitikutest ja ei tee oma otsuseid poliitiliste siltide tõttu. Saatejuht Lauri Hussar kirjeldas, et suurettevõtjad leiavad, et alustada tuleks Riigikogu poolt piirilepingu preambuli ülevaatamisest ja seejärel tuleks positiivse sammuna sõlmida ka vastastikune on sõjahaudade kaitseleping. Ettevõtjad ootavad, et valitsuse liikmed lõpetaksid asjatundmatu retoorika

mõnede majandusvaldkondade olemasolu eiramise vajadusest (mõeldakse transiidisektorit).

Marek Strandberg, arutledes Eesti suurettevõtjate assotsiatsiooni poolt tehtud avalduse (<http://www.epl.ee/news/eesti/suurarimehed-ootavad-eestivene-suhete-olulist-paranemist.d?id=51149137>; 18.11.2008) üle, märkis, et Venemaa enda majandusseis on seotud üleilmse finantskriisiga. Me ei oska öelda, kui hea partner Venemaa tänasel päeval Eesti ettevõtetele olekski, kuna maksuvõimalused seal kehvenevad nii nagu kõikjal maailmas. Samuti viitab Strandberg sellele, et Venemaa seob täiesti erinevast valdkonnast teemasid ühtekokku. Ka saatejuht viitab asjaolule, et Venemaa räägib järeleandmistest ja tahab seda siduda majandusega. Strandberg leiab, et see ongi kõige klassikalisem moel see poliitika, mida võib pidada klassikaliseks lehmakauplemiseks, kaubeldakse kaugete vähe seotud asjade üle ja seda ei saa pidada väga õigeks.

Toomas Varek (K) soovitas kaaluda suurettevõtjate ettepanekuid, sest nemad on rohkem suhelnud Vene poolega, Ta arvab, et mingil tasandil tuleb neid (suurettevõtjaid) uskuda, kuna neil on omad kogemused ja nad on Eesti majandusarengu pärast mures. Küsimuse peale, kas preambul tuleks välja võtta, arvab Varek, et see on valiku koht ja kui see peaks parandama antud olukorda, siis tuleks välja see võtta.

Marko Mihkelson (RP) on skeptiline, et sel juhul [st piirilepingu juurde tagasi pöördumisel – autori märkus] majandussuhted paranevad. Ta toob näitena, et sama kaaluga jutt oli Moskva patriarhaadile kuuluva vene õigeusu kiriku registreerimisest Eestis. Ka siis lubati, et kui see saaks tehtud, saavad mitmed teised lepingud rohelise tule, presidendi ametiraha leiab tee tagasi kodumaale ja tekivad mitmed muud võimalused suhete normaliseerimiseks. Lubatud suhete normaliseerimist aga ei järgnenud, vaatamata kõigile Eesti püüdlustele. Ta lisas, et paraku on ta kogu aeg näinud, et seda tahet Venemaa kõrgemal poliitilisel tasandil on nappinud ja see on ka loonud olukorra, kus suhete seis ei ole kindlasti mitte normaalne ja kaugel sellisest, milline see võiks olla kahe naaberriigi vahel. Saatejuhi kinnitusel see jutt ärimehi lohuta, kuid Mihkelson rõhutas, et ka Tiit Vähi peaks teadma, et kiireid lahendusi ei ole, eriti veel kui arvestada ajaloolist taustsüsteemi.

Suurärimees Jaan Puusaag, kes eksportis Venemaale kõikvõimalike ehitusvuugitooteid leidis, et mitte mingisuguseid tagasilööke neil, kes Venemaa suunas töötavad, ei ole. Ta väitis, et ettevõtja, kes tahab äri ajada, on loomult ettevõtlik ja leiab alati väljapääsud, ka topelttollide ajal. Kui rääkida sellest, et tegemist on ärimeeste erahuviga, et nemad saaksid paremini äri teha, siis siinkohal levib Puusaagi meelest lausa arvamus, et „täna kuuled jazzu, homme reedad kodumaa“, diskussioon argumentide üle puudub. Puusaagi meelest puudutab see teatud strateegilisi valdkondi nagu kütus ja energia, kuid tavalise kaubandusega sellel pistmist ei ole.

Teine suurärimees, Jüri Käo, oli Eesti-Vene suhete osas pessimist. Tema enim tsiteeritud lause on, et suhted paraneksid siis, kui Eesti kirjutaks avalduse

astuda Venemaa koosseisu. Jüri Kão leidis, et Vene riigil ei ole 2008. aastal mingit huvi suhteid tõsiselt parandada. Eesti riik võiks olla pragmaatiline ja liikuda edasi samm-sammult. Jüri Kão arvates oli preambul tegelikult tööõnnetus ja see oli tingitud sisepoliitilisest võitlusest erakondade vahel. Kão arvates tuleks see ära klaarida. Ka EL tegelikult ootab Eesti käest ikkagi piirilepingu sõlmimist. Nii saatejuht kui ka Kão pidasid transiidisektorit oluliseks geograafiliselt soodsa asendi tõttu. Kão meelest ei tohiks Eesti olla tupikriik ja sellel, et täna kaubad ei liigu, on ilmselt poliitilised põhjused. Samas arvas Kão, et ka Venemaa on võtnud neid asju liiga emotsionaalselt. Piirilepingu sõlmimine seaks eelduse, aga ei lahendaks transiidiküsimusi. Tema väite kohaselt peab Eesti riik mõtlema, et transiit läbi Eesti taastuks ilma, et peaks selleks astuma Venemaa koosseisu ja tegema mingeid imejäreleandmisi Venemaale põhilistes väärtustes ja põhimõtetes. Aga me ei tohi lugeda transiiti mitteoluliseks, see oleks kindlasti vale. Transiit on Eesti majandusele kindlasti oluline.

Saate lõpus tõdes saatejuht Hussar, et tänases seisus on keeruline leida poliitilist toetust piirileppe preambuli muutmise mõttele ning viitas taas president Ilvese sõnadele, et kui näitena tuua kodakondsuse nullvariant, millega olid nõus Ukraina ja Leedu, siis kas see on nende riikide suhteid Venemaaga oluliselt parandanud? Samuti on eeskujuks toodud Soome, kes oskab Venemaaga oluliselt paremini läbi saada, kuid Soome eksport Venemaale on protsentuaalselt väiksem kui Eestil ja Soome ei ole silmitsi retoorika ja käitumisega, milles öeldakse, et nende partneri prioriteediks on mõjuvõimu suurendamine endistes liiduvabariikides. (Eesti Raadio 20.11.2008).

Raadiosaatest nähtub, et ka ärimeestel ei ole ühtset arusaama, kuidas Eesti peaks toimima majandussuhete parandamise huvides Venemaaga ning et piirilepingute seos majandusküsimustega on ületähtsustatud.

12. mail 2010 kirjutas Jaanus Piirsalu, et uues majandusdoktriinis, mis ilmus ajakirja Newsweek venekeelses väljaandes, ilmneb, et Venemaal ei ole kavatsustki naabritega võrdset partnerlussuhet arendada ning üheks huviks on omandada Baltimaades reaalsektori ettevõtteid energeetika, infotehnoloogia, logistika ja transpordi valdkonnas. Need on valdkonnad, mida Venemaa president Dmitri Medvedev tõstis eelmisel sügisel esile, kui Venemaa moderniseerimise jaoks eelisarendatavaid. Seda nimetatakse Baltimaade majanduslikuks hõivamiseks ning see kuulub dokumenti, mille ühispealkiri on „Programm välispoliitiliste faktorite efektiivseks ja süsteemseks kasutamiseks Venemaa Föderatsiooni pikemaajaliseks arenguks”. Mida peaks Eesti elanik mõtlema oma idanaabrist, kui Euroopa Inimõiguste kohtus Läti riigi poolt lõpliku võidu saavutamisel endise punapartisanide vastu, lubab Venemaa esindaja EIK-is Georgi Matjuškin, et Venemaa avaldab selle suhtes oma seisukohta nii poliitiliste kui ka juriidiliste vahenditega (Eesti Päevaleht 12.05.2010, <http://www.epl.ee/artikkel/576541>).

13. juulil 2010 ilmus Eesti Päevalehes Vallo Toometi intervjuu Vene töösturite juhti Aleksandr Šohhiniga. Suhete paranemise eelduseks peab Šohhin

piirilepingu ratifitseerimist mõlema riigi parlamendis ja seda ilma preambulita. Ta väidab, et asi ei ole ainult lepingus endas. Venemaa saab aru ka sellest, et lepingu ratifitseerimine aitab parandada näiteks Eestis elavate venelaste ja mittekodanike elujärge. Lepingu jõustumisega kaasneks veel laiem mõju: loodavad töökohad ja majanduse elavnemine, turismi edenemine, transiit, piiride läbilaskevõime suurenemine jms. Lisaks kaasneks sellega kohe ka teiste lepingute, nagu topeltmaksustamise vältimise, investeeringute kaitse lepingu jms allkirjastamine. Need on juba valmis ja ootavad allkirju – n-ö hunnik on laual. Ta uskus isegi, et teatud põhjustel võib piirilepingu uus ratifitseerimine olla kasulik ka rahvuslikult meelestatud erakondadele. Šohhin oli selles osas optimistlik ka seetõttu, et nägi Eesti ja Vene äril perspektiivi. Äri saab ise aru, milline käitumine on õige. Kriisiajal said paljud suurfirmad riiklikku toetust ja see tagas lojaalsuse. Samuti väitis ta, et loomulikult need firmad, kes juba on Eestis, ei lahku siit, kuid nad ka ei investeeeri siia, kuna peavad palju asju Kremliga koos ajama. Paljud tehingud nõuavad ametnike kooskõlastusi. Kui piirilepingust tulenev poliitiline takistus kaob, siis hakkavad asjad taas kiiremini arenema. Näitamaks heatahtlikkust, võidakse anda Vene firmadele soovitus, et nad investeeriksid võimaluse korral Eestisse, et näidata, kuidas ärimehed asjaoludele positiivselt reageerivad. Kokkuvõttes arvas Šohhin, et selles küsimuses võidutseb terve mõistus (Eesti Päevaleht 13.07.2010, <http://www.epl.ee/artikkel/580004>).

Siinkohal tuleb tõdeda, et Venemaa töösturite juhti ei ajendanud ülaltoodut väitma puhtalt majanduslikud huvid. Poliitiline aspekt on selgelt väljendatud. Majanduslike suhete intensiivistamine kahe riigi vahel on üheks argumendiks, mis põhjustab hoiakute muutusi kõikides riikides. Šohhin pakub välja Venemaa äriemeeste investeeringuid Eestisse, kusjuures ta räägi midagi Eesti äriemeeste parematest võimalustest Venemaa turule sisenemisel ja seal tegutsemisel.

Suhtekorraldaja Meelis Kubits kirjutas Äripäevas 28. jaanuaril 2011, et suuremaks mureks tuleb aga pidada mõõdutundetult kasvavat lauspopulismi, mis tema arvates on toonud tänaseks Eesti riigile korruptsioonist suuremat kahju. Piirilepingu ratifitseerimisdokumendile oma kommentaaride pusserdamine ja Nord Streami naeruväärne ärapälgamine olid teatavasti üksikisikute solvumisest tingitud sisepoliitilise võitluse tulemused, mille hinda ainuüksi rahas võib lugeda kokku miljardites. Nüüd juba miljardites eurodes (Äripäev 28.01.2011; <http://www.ap3.ee/?PublicationId=6318bb10-d3a3-457b-bbe1-fc5428edc63e>, 28.01.2011). Autori arvates oleks Nord Streami leping kindlasti toonud Eestile majanduslikku kasu töökohtade näol, kuid poliitilised ja julgeolekualased mõjud on teadmata.

27.04.2011 toimus Tallinnas Vene Föderatsiooni suursaatkonnas majandusseminar „Eesti-Vene ärivõimalused“.

Reporter esitas sellega seoses küsimuse, kas on mingeid takistusi kahe riigi äriimeestel, kas mingid lepingud või asjad on puudu ja mis võiks muuta Eesti-Vene tavalise suhtlemise lihtsamaks?

Marina Kaljurand, välisministeeriumi asekancler vastas, et valitsused ja riigid ei saa mitte kedagi sundida eksportima, küll aga saavad valitsused luua selleks soodsad tingimused /.../ üks nendest ongi erinevad lepingud, on need siis topeltmaksustamise vältimise lepingud või investeeringute kaitse ja soodustamise lepingud või siis kas või majanduskoostööd edendavad lepingud. Valitsustevahelise komisjoni tööd edendavad lepingud. Neid lepinguid meie kahe riigi vahel täna ei ole ja mitte Eesti süü tõttu. Kaljurand täpsustas, et Eesti poolt on kõik need ettepanekud tehtud, mõned lepingud on sõlmitud ja allkirjutatud, mõned on isegi ratifitseeritud, kuid paraku on lepingute sõlmimine Venemaa poolt toppama jäänud. Kuna Venemaa soovib samuti liituda WTO-ga, on see ka Eesti äriimeestele oluline, sest siis peaksid tekkima mingisugused juriidilised piirid ja raamid, mis välistavad ühepoolse käitumise, sest WTO-s ei ole nii kombeks. Etteruttavalt saame öelda, rõhutas Kaljurand, et läbirääkimised Venemaaga WTO-sse astumiseks on kestnud pea sama kaua kui Eesti-Vene piirilepingud – pea 18 aastat.

Reporterid küsisid, kui tihedad võiksid olla Eesti ja Vene ideaalsed kaubandussuhted kahe riigi vahel, kuna peaminister Andrus Ansipi arvates on Venemaa väliskaubanduse osakaal Eestis piisav ja see ei peaks enam suurenema, kuna siis tekiks oht, et Eesti langeb liigsesse sõltuvusse Venemaast. Kuni 10% Eesti kogu kaubavahetusest toimub Venemaaga, Soomel on see alla 7% ja nemad seda suurendada ei soovi.

Kaljurand kommenteeris valitsusjuhi arvamust, et siin tuleb ratsionaalselt arutleda, kas meie ideaal on käes ja kutsus kõiki tõusma natukene kõrgemale oma konkreetsete ettevõtte huvidest, vaatama laiemat pilti, Eesti riigi huvisid. Kaljurand märkis, et Venemaaga on ootamas terve hulk lepinguid, näiteks topeltmaksustamise leping ootab juba üle kümne aasta, majandus-koostööleping ja valitsustevahelise komisjonide koostööleping ootab üle viie aasta. Ta rõhutas, et tekstid on kokku lepitud ja kooskõlastatud ning Eesti pool tuleb iga natukese aja tagant meelde, kas me võiksime need jõustada. See on kindlasti küsimus Vene poolele, kas neil on see valmisolek või millal see valmistulek tuleb.

Samuti pidas ta Eesti-Vene vahelisi majandussuhteid täna normaalseteks ja kui me räägime kultuurisuhetest, siis need on väga head. Inimestevahelised kontaktid on head ja turism kasvab tõusvas joones (Eesti Raadio 27.04.2011).

Tööandjate Keskliidu ärifoorumil „Väljakutsed majandussuhete arendamisel Venemaaga“, mis toimus 7. juunil 2011 Nordic Hotel Forumis, märkis Enn Veskimägi oma ettekandes, et viimane aeg on hakata poliitilisi otsuseid tegema sellel taustal, mida ettevõtjad on omavahelises koostöös ette näinud. Ta märkis, et Venemaa väike ja keskmine ettevõtlus Eestiga piirnevatel piirialadel on täna potentsiaal, mis on Eesti ettevõtjate poolt täiesti kasutamata, kaubavahetus näiteks. Transiit tuleb siia loomulikult lisaks. Paljud Venemaa ettevõtted on maininud, et Eesti logistika ja sadamad on selgelt regiooni tipus oma tasemelt.

Seda võimalust kasutamata jätta oleks rumal. Põhjust on Eestil vaadata põhjanaabrite poole. Kuidas arenevad asjad näiteks Venemaa ja Soome vahel? Veskimägi lisas, et 20 aastat paigaltammumist ei ole kahe riigi suhete õigustatud. Venemaa huvi Eesti suhtes on kasvanud. Kui eelmise aasta alguskuudel oli Eesti töölubade soove umbes 100, siis 2011. aasta samal ajal oli neid soove juba 300. Eelmisel aastal oli Venemaa Eesti kaubanduspartner number neli, samas ekspordiriigina on Venemaa Soome ja Rootsi järel kolmas. 2011. aasta alguseks on Venemaa tõusnud Eesti kolmandaks kaubanduspartneriks, samas on see riik Eesti olulisim impordipartner. (<http://www.tooandjad.ee/et/kompetents/paeevakorral/11912-toeoeandjate-keskliit-korraldas-eestivene-aerifoorumi>; 07.06.2011).

Ka Venemaa suursaadik Eestis Juri Merzljakovi sõnul pärsib piirileppe puudumine märkimisväärselt Eesti ja Venemaa majandussuhteid. Venemaa suursaadik Juri Merzljakov ütles Tööandjale Keskliidu konverentsil „Väljakutsed majandussuhete arendamisel Venemaaga“, et majandussuhted leiavad alati tee mõlema pooleni ning asjaolu, et Eesti majandusmaastikule on ilmunud palju tähtsaid Vene firmasid näitab, et huvid omavahel koostööd teha on säilinud. Ta märkis, et on keeruline teha koostööd, kui ei ole kahe riigi vahelist piirilepingut. Ta kinnitas, et koostöö sujuks palju kiiremini, kui mõlemad pooled suudaks piirilepingu sõlmida. Venemaa välisministri Lavrovi allkirja puudumine lepingul on seda majanduskoostööd kindlasti pidurdanud. Venemaale on piirileping väga märgilise tähendusega. (<http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/merzljakov-piirileppe-puudumine-parsib-majandussuhteid.d?id=47351853>; 07.06.2011).

Samal konverentsil märkis välisministeeriumi poliitikaosakonna peadirektor Märt Volmer, et kui Vene Föderatsiooni suursaadik ütles ennist, et Eesti ja Venemaa vahelised suhted on tupikus, siis päris nii ei ole õige öelda. Me oleme oma suhetega kitsal tänaval, mida oleks vaja laiendada. Töötasandil lähevad asjad ülesmäge – majandusnumbrid, turism, kultuurivahetus. Meie suhted siiski liiguvad, Ta märkis, et paljud lepinguid Venemaaga on hetkel läbirääkimiste faasis. Varsti on alla saamas uus pensionileping. Ka piirileping, mida tihti ei arutata, on alati laual. Piirileping ei ole aga võluvits ega imerelv, mis kõik meie mured lahendaks. Volmer lisas, et majanduskriisi järgselt on kaubavahetus Venemaaga kasvanud keskmisest kiiremini ja rõhutas, et tuleb tunnustada neid ettevõtteid, kes on leidnud võimaluse ja tahtmise oma Venemaa partneritega koostööd arendada ja suurendada. Palju kaubavahetust on Eesti ja Venemaa vahel kindlasti ees ootamas. 2010. aastal oli Venemaa Eestile neljas kaubanduspartner 8,9 protsendiga kogumahust. 2011. aastal tõusis Venemaa kolmandaks kaubanduspartneriks. Eksport-import mahud kasvasid samade aegade võrdluses vastavalt 71 ja 36 protsenti. Volmeri kinnitusel on kõik probleemid majanduses seotud poliitilise kontekstiga. Kindlasti on vaja neid suhteid parandada. Otsustuspädevus on siin poliitikutel. Diplomaatide poolelt võib öelda, et koostöö on olemas ja tahe koostööd teha samuti. Venemaa

liitumine WTO-ga on näiteks lähikuude küsimus, see on Eestile väga positiivne lahendus, mis palju kitsaskohti lahendab (samas).

9. juuni 2011 Eesti Raadio Reporteritunnis käsitleti taas Eesti-Vene majandussuhteid. Ka selles saates märgiti, et Venemaa on tõusnud Eesti kolmandaks kaubanduspartneriks, vaatamata poliitilise toetuse puudumisele. Äriajamine Venemaaga on aga jätkuvalt keeruline ja seotud märkimisväärselt riskide ja takistustega. Marina Kaljurand välisministeeriumist rõhutas, et kaubandussuhted Venemaaga on läinud tõusujoones alates sellest hetkest, kui ühinesime EL-iga. Venemaal on kaubandus ja välispoliitika aga omavahel seotud rohkem, kui see pole meile harjumuspärane on.

Toivo Kuldkepp (Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsiooni president) ütles, et tema meelest on autovedudes kõik taastunud. Venelastel meeldib Eestis äri ajada, kord ja seadused on selged ja ei ole kaheti tõlgendavad. Uus probleem on, et vene vedajad tahavad ka Eestis äri ajada, võttes niiviisi ära võimalusi Eesti vedajatelt. Kuigi lätlased peaksid ju olema heades sidemetes Venemaaga, on piirileping jne, kuid probleemid on samad, mis meil.

Probleemiks on ka äkiline loobumine mingitest kaubagrupidest, eelteateid ei ole, nagu näiteks Venemaa keeld üleöö keelustada köögivilja sissetoomine EL-is.

Riigikogu liige Marko Mihkelson (IRL) kordas oma väidet, mille ta esitas ka Eesti-Vene teemalisel majandusfoorumil ja ütles, et arvamus, et kui piirileping saaks kuidagiviisi jõustatud mõlemapoolselt, siis avaneksid uued suurepärased võimalused ka majandussuhete edendamiseks, on müüt. Ta tõi näitena Vene Moskva patriarhaadi alluvuses oleva õigeusu kiriku registreerimise küsimuse, mille puhul räägiti Eestis, et Eesti suunal tegelikult korduvalt täpselt sama, et kui nüüd see saaks tehtud, siis oleks väga palju uusi võimalusi. tegelikult tuli ainult uusi ja uusi nõudmisi, kuid olukord ei paranenud.

Erinevalt osadest äri meestest on Eesti poliitikud siin olnud koos diplomaatidega ühel arvamusel, et suhete seadmisel, arendamisel meie naabritega, sealhulgas Venemaaga, me soovime heanaaberlikkusel vastastikusele kasule põhinevaid suhteid.

Kaljurand nõustus, et poliitilised suhted mõjutavad majandussuhteid, kuid et dikteeriks – sellega ei ole tema nõus. Ka soomlastel, kelle on Venemaaga head suhted, kuid kaubavahetus ei ole üle 8%, meil on aga 9% [peaminister Ansip ja diplomaat Kaljurand kasutasid meedias mõnevõrra erinevad arve, mis aga ei muuda üldist olukorda – autor]. Hoopis teine küsimus on see, mis Eestile hea, millised on need ideaalsed majandussuhted Venemaaga, mis on head Eesti riigile, Eesti majandusele, Eesti ettevõtetele. Kaljurand kutsus Eesti ettevõtteid tõusma natukene kõrgemale oma isiklikest ärihuvidest ja vaatama pilti laiemalt, kas ikkagi oleks hea, kui Eesti majandus oleks seotud enam kui viisteist - kakskümmend protsenti Venemaaga?

Kuldkepp tunnistas, et Venemaal on väga keeruline äri ajada, keskmistel ettevõtetel on äärmiselt riskantne. Kui hakkab paremini minema, nii on „sõbrad“

– kodu ukse taga ja mitte selleks, et riigikassat täita, vaid selleks, et raha välja meelitada.

Veskimägi aga arvas, et on õige aeg taas Venemaaga äri hakata ajama, Euroopa äriringkondadele see on suur turg. Ta lisis, et positiivne on see, et Vene turiste käib Eestis palju, teenus on sama, mis Soomes, kuid Eesti on tunduvalt odavam ja pole ka keelebarjääre. Lisaks meenutas Veskimägi, et topeltnmaksustamise ja investeringute kaitse lepingu on Venemaa sidunud piirilepinguga.

Kaljurand apelleeris vastu, et ühtegi lepingut ei ole seotud ega saa siduda piirilepinguga, need on kaks täiesti erinevat asja. Piirileping elab oma elu, teised lepingud elavad oma elu. Mis puutub topeltnmaksustamise lepingut, siis tööpoolest Eesti poolt on kõik protseduurid läbitud, Vene pool ei ole soovinud seda lepingut jõustada.

Nii Kaljurand kui Mihkelson rõhutasid, et investeringute kaitse lepingud arutatakse läbi Euroopa Komisjonis, mitte ei tee seda Eesti ükski.

Investor Heldur Meeritsa meelest ei ole hea, kui ühegi riigi osakaal Eesti ekspordis on liiga suur. Minevik on näidanud, et venelased on üritanud majandussuhteid eesmärgi saavutamiseks ära kasutada. Saatejuhi küsimusele, kas arvestades võimalikku majanduslikku kasu, peaks piirilepingu teema juurde tagasi tulema või peaks neid asju täiesti lahus käsutama ehk siis Eesti-Vene majandussuhted ja piirileping, vastas Meerits, et need on täiesti erinevad asjad, pigem tuleks sellistest naiivsusest hoiduda ja kui venelased tahavad meid kiusata, siis piirilepingu järel tõstatatakse järgmine küsimus Nagu me ajaloost teame, on mitmed meie välisministrid, kes on lubanud murrangut Eesti-Vene suhtest, osutunud naiivitarideks. Kaubandussuhetes ei tohiks rohkem 20% minna ekspordiks Venemaale, see oleks turvaline piir. Kui läheb üle selle, siis muutume haavatavaks. (Eesti Raadio 09.06.2011).

Meediast, eeskätt raadiosaadetes antud intervjuudest, järeldeb:

- 1) nii poliitikud kui diplomaadid on ülekaalukalt seda meelt, et Eesti-Vene piirilepingute puudumine ei mõjuta tegelikult Eesti-Vene majandussuhteid või kui mõjutabki, siis mitte määravalt;
- 2) ärimeestel puudub üksmeel piirilepingute seotusest majandus- ja äri võimalustega. Meerits ja Kāo nõustuvad sellega, et piirilepingud ja majandussuhted on erinev teema. Vähi ja Veskimägi on vastupidisel seisukohal ja eeldavad, et järeleandmine piirilepingutes looks võimaluse Eesti-Vene majandussuhteid parandada. Iseküsimus on, mis on Eesti ja Venemaa majandussuhetel viga ja mida parandada olukorras, kus Venemaa on Eesti suuruselt kolmas kaubanduspartner;
- 3) poliitilised ja äri ringkonnad on erinevatel seisukohtadel selles, kui võrd suur võib/peab olema Eesti kaubavahetuses Venemaaga kaubavahetuse protsent;
- 4) välja on töötamata majanduspoliitika strateegia Venemaa suhtes.

Majandussuhete jätkuv tihendamine ja Venemaa osatähtsuse suurenemine Eesti kaubanduses võib tuua kaasa arenguid, mis Eesti seisukohalt on ebasoovitavad:

- 1) Venemaa võimalused mõjutada Eesti majanduskeskkonda suurenevad, kui Venemaa osakaal Eesti kaubanduses jätkuvalt suureneb;
- 2) Venemaa-poolsed võimalikud mõjutusvahendid kaubanduse takistamisel, ajutiste piirangute sisseadmises (näiteks köögiviljade Venemaale viimise keeld 2011. aasta kevadsuvel), piirületuse läbilaske vähendamisel, tolli- ja piirikontrolliprotseduuride aeglustamisel, täiendavate nõuete või piirangute kehtestamisel Eesti kaupadele või Vene transiidi järsul vähendamisel läbi Eesti oleksid Eesti majandusele seda suuremad negatiivsed mõjud, mida suurem oleks Eesti ja Venemaa vaheline kaubavahetus;
- 3) mida suurem on Venemaa osa (suurenevad otseinvesteeringud) Eesti majanduses, seda rohkem saab Venemaa mõjutada Eesti poliitikat;
- 4) Eesti ärimaailm, mis sõltub Venemaa majanduslikest sammudest, on kergemini mõjutatav Venemaa poolt avaldama Eesti võimudele ka poliitilist survet.

Kuigi Vene pool rõhutab erinevatel tasanditel, et majanduskoostöö arendamine sõltub piirilepingutest, räägivad arvud teist keelt. Pigem survestab Venemaa piirilepingute tõstatamisega Eestit, et mõjutada Eesti poliitikat ja lähtub majandussuhetes nii oma poliitilisi kui majanduslikke eesmärgi arvestades. Teiste riikide kogemused suhetes Venemaaga näitavad, et piirilepingute jõustumine ei lahenda neid majanduslikke kitsaskohti, mis Eesti ja Venemaa vahel on probleemiks. Teisest küljest ei ole oodata mingit tagasiminekut Eesti-Vene majandussuhetes, kus piirilepingud lähiaastatel ei jõustu. Võib nõustuda seisukohaga, et piirilepingud ja majandussuhted on erinev tema ka Eesti ja Venemaa suhetes.

3.14. Eesti-Vene piiriprobleemaatika ülitundlikkus

Piiriküsimus on Eesti ja Venemaa vahelistes suhetes hell teema. Põhjusi on selleks ajaloos piisavalt, kuid kas minevik mõjutab tänapäeva puhtemotsionaalselt või on sellel ka reaalne välis- ja julgeolekupoliitiline mõõde?

Eesti avaliku elu juhtivad tegelased tulid avalikult välja piiriteemaga 1917. aastal, rõhutades esialgu vajadust, et eestlaste asuala peaks moodustama ühe ja tervikliku administratiivse üksuse. Soov muuta kubermangupiire oli väljakutse Venemaa võimudele. Tartu rahulepinguga saavutati olukord, kus eestlaste etniline territoorium kuulus tervikuna ühe riigi – Eesti Vabariigi koosseisu. Väljapoole jäi vaid diasporaa, mis oli tekkinud eestlaste väljarände tulemusena. Selles teostus eestlaste ettekujutus, et loomulik piir on rahva etniline piir ja sellest arusaamast tulenevat rõhutati juba Vabadussõja lõppfaasis, et Eesti Vabariik ei soovi oma koosseisu teiste rahvastega asustatud alasid. Asjaolu, et

Eesti Vabariigi koosseisu jäi territooriume, kus ajalooliselt eestlased ei asunud, oli tingitud strateegilistest, aga mitte imperialistlikest kaalutlustest. Berg ja Oras rõhutasid, et Eesti idapiiril on olnud tähtsus „lisaks rahvusliku järjepidevusega seotud atribuutikale ka stabiilsuse ja julgeoleku tagatisena /.../. Seega on piiride ülesandeks lisaks järjepidevuse rõhutamisele ja mõttelise Eesti ruumi loomine” (Berg, Oras 2002a, 61).

Piiriküsimusi tervikuna analüüsid autor jõudnud järeldusele, et eestlaste teadvuses lähtus piir sotsiaalsest taustast ning juriidiline piir oli üksnes selle vormistus. Sellepärast on eestlased tajunud ebaõiglusena „põliste Eesti alade” lahutamist Eestist ja suhtunud küllaltki ükskõikselt mitte-eestlaste alade eraldamise Eestist. Tartu rahu järgset piiri on eestlased pidanud pühaks seetõttu, et see on seotud omariikluse ja järjepidevusega, mitte niivõrd põhjusel, et Tartu rahu piirides on Eesti suurem kui praegustes piirides. Tartu rahu piiride vaidlustamises tajutakse rünnakut omariiklusele. Selline suhtumine piiridesse oli iseloomulik pea kõikidele rahvastele, kes teadvustasid end rahvusliku liikumise tulemusena XIX sajandil ja saavutasid omariikluse rahvusriigina.

Impeeriumide arusaamine piiridest on olnud teistsugune ja primaarne on just juriidiline piir. Riigipiir piiritleb territooriumit, mis kuulub valitseja ja valitsuse võimkonda, kust kogutakse makse ja värvatakse sõjaväge. Seega on territooriumil tähtsus võimsuse, mitte rahvusliku kuuluvuse seisukohalt. „Põlised alad“ on pigem valitseja suverääniteedi alla kuulunud alad, kui mingi rahva etniline territoorium. Argumendina kõlbab aga rahva etniline asuala piiride laiendamiseks küll, kuid teise rahva õigust selle argumendiga eralduda (enesemääramine) reeglina ei tunnustata või kui tunnustatakse, siis jõu survel. Juriidilise piiri argumendid on domineerinud Venemaa reetoorikas ja „põline Vene ala“ on territoorium, kuhu Vene sõdur on kunagi astunud. Selline arusaamade erinevus ilmnis juba Tartu rahule eelnenud läbirääkimistel Eesti ja Venemaa vahel, aga samuti peale Eesti iseseisvuse taastamist Eesti ja Venemaa vahelistes piiriküsimustes.

Nii oli Eesti avalikkuse jaoks, mis kajastus ajakirjanduses ja erakondade seisukohtades, prioriteetne Tartu rahulepingu kui Eesti riigi sünnitunnistuse tähtsus, milles Venemaa lubas Eesti iseseisvust igavesti austada ning tähtsuselt teine asjaolu, et eestlaste põlised asualad kuuluksid Eesti Vabariigi koosseisu. Tartu rahu järgse piiri taastamine ei olnud eestlaste üksmeene taotlus, kui teised tingimused oli võimalik teisel moel täita. Nagu märkis Berg: „kellele markeerib *de iure* Eesti riigipiir kaotatud idaterriitoriume“ ja vabariigi sünni- ja südametunnistust, kellel jällegi on see seotud „rahvusliku ühtsuse ja jagamatu eluruumiga“ (Berg 2002c, 12-13). Suhtumised olid aga erinevad.

Avaliku arvamuse kajastused riigipiiri teemal nii ajakirjanduses kui Riigikogu debattides toovad need erinevused küll välja, kuid grupeerida neid seisukohavõtte ja nende esitajaid ei ole eriti võimalik. Kuna avalik arvamus oli vähemasti küsitluste järgi ülekaalukalt Tartu rahu järgse piiri taastamise taga, siis kahtlemata mõjutas see arvamusedliidrite käitumist. Tinglikult võib välja tuua, et kompromissitumat seisukohta esitasid dissidentliku tausta ja jõulist

rahvuslikku retoorikat kasutanud tegelased, samuti osa Välis-Eesti organisatsioonide liidreid ning erakondlikult ERSP-ga ja hiljem väikeste, Riigikogus esindamata rahvuslike EL-i ja globaliseerumise-vastaste erakondade esindajad (Erm, Kaljundi, Niklus, Raun, Rumessen, Tammark, Valton), aga ka setude ja õigusjärgsete kodanike ning omanike huve kaitsvad liikumised. Viimaste huve puudutas riigipiiri lahendus isiklikult.

Nõukogude ajal mingit positsiooni omanud või tuntuse saanud inimesed kaldusid pigem selle poole, et Eesti NSV piirijoonega tuleb leppida (Hvostov, Kraft, Udam, Vainu) või püüda leida kompromiss piirijoone üle ning vastukaaluks saavutada Venemaalt Tartu rahulepingu muude sätete tunnustamine (Aare, Hint, Kaplinski, Rüütel, Saatpalu, Soosaar). Viimastele olid küllalt lähedal ka mitmed parempoolsed arvamusiidrid, kes mõistsid Tartu rahu järgse piiri taastamise võimatust (Kelam, Laar, Lippmaa, Luik, Nutt). Venekeelsed arvamusiidrid kaldusid Venemaaga samale positsioonile (Lebedev). Kõik piiri tagant tulnud tähelepanekud rõhutasid, et ajutise kontrolljoonena kehtestatud piirijoone muutmine on mõeldamatu. Mõned üli rahvuslikult meelestatud isikud aga leidsid vastupidiselt, et Eesti peaks loovutama Venemaale mitmed vene enamusega asustatud territooriumid, et sel teel parandada Eesti demograafilist situatsiooni eestlaste kasuks (Estam, Kägi).

Tuleb märkida, et väheoluline ei olnud ka vaikijate osapool, kes ei avaldanud piiri kulgemise kohta oma seisukohta. Nende hulka kuulus enamuse Keskerakonna liidritest eesotsas E. Savisaarega.

Arutelu kulgu jälgides ei saa öelda, et arvamusiidrid oleksid oma seisukohti (vähemasti avalikus sõnas) eriti muutnud. Kui avaliku arvamus muutus Tartu rahu järgse piiri muutmise küsimises aja jooksul leplikumaks, siis radikaalset seisukohta pooldanud arvamusiidrid esinesid lihtsalt vähem (või ei pääsenud meediasse) ja kompromissimeelsemad hakkasid domineerima.

Venemaad hirm omariikluse kadumise ees ei kohutanud, kuid see, et jäädakse ilma territooriumitest, mis kunagi oli allutatud, tundus vastuvõetamatuna. Eesti iseseisvumisega lepitati reaalpoliitilises mõttes kui paratamatusega, samas reaalpoliitilises võtmes aga ei soovitud tunnustada neid õiguslikke tõiku, mis oleksid andnud Eesti iseseisvusele tugevamad tagatised, kui Venemaa seda soovis. Õigusliku järjepidevuse küsimus on siinjuures Venemaale ilmselt hellem, kui see, kust piir täpselt kulgeb, kuna see tähendaks vigade tunnustamist. Tartu rahu järgse piiri tunnustamine oleks tähendanud ka Tartu rahulepingu tunnustamist ning NSV Liidu anneksiooni käsitlemist ebaseaduslikuna kõigi sellest tulenevate tagajärgedega. Siin on olulised nii materiaalsed kui ka subjektiivsed-emotsionaalsed aspektid. Nendesse kuulus ilmselt suurriikluse teema. NSV Liit lakkas 1980-ndate lõpus olemast superriik. NSV Liidu lagunemine ja majanduse kokkuvarisemine tõstatasid küsimuse, kas Venemaa on enam üldse suurriik. Et aga mitu põlvkonda venelasi olid kasvatatud „deržaava“ vaimus, siis suurriikluse kaotamises pidi tingimata leitama süüdlane ja sellega leppimine oleks olnud mitme põlvkonna küsimus. Siin on hea võrdlus

Saksamaaga, kus suurriikluse vaim ei leppinud sellega, et pärast kaotust Esimeses maailmasõjas, mille käigus Saksamaa oli kaotanud territooriume nii idas kui läänes, muutus ta teisejärguliseks riigiks. Süüdlane leiti juutides ning selle laineharjal tõusid võimule suurriikliku ja maailmavallutusliku retoorikaga natsionaalsotsialistid. See on hoiatav näide, mis Venemaal juhtuda võib, kui suurriiklikku meelsust ei suudeta ohjeldada, vaid vastupidi, seda õhutatakse erakorraliste meetmete õigustamiseks. Sakslaste suurriiklus suruti maha alles Teise maailmasõja järel ja väljastpoolt tulnud jõuga. Kuid NSV Liit ei olnud ei kaotaja ega välisriikide poolt okupeeritud. Kontrolli säilimine endise NSV Liidu territooriumi üle oli Venemaale mingisugunegi leevendus. Venemaa arusaama järgi kuulusid sellesse kategooriasse lahutamatu ka Balti riigid, mistõttu võimalus, et nendega suheldakse kui võrdsete partneritega, ja mis veel enam, nende esitatud tingimustel, ei tulnud kõne allagi.

Eesti annekteerimise eitamisel ja vabatahtliku ühinemise retoorikal oli ka hoopiski praktilisem külg. See on kohustuste ja vastutuse jagamine NSV Liidu ajal toimunu eest. Taastatud riigina ei oleks Eestil olnud teiste endiste liiduvabariikide ees mingisuguseid kohustusi ei välisvõla ega relvajõudude suhtes, nagu ka kohustust tagada NSV Liidu aegsetele immigrantidele automaatselt Eesti kodakondsus. Ent just „venekeelne elanikkond“, endise NSV Liidu relvajõud ning majanduslik sõltuvus Venemaast olid need relvad, millega endisi liiduvabariike Venemaa kontrolli all hoida (vt Karaganov 1992, 42–45; Nutt 2008b, 377–385). Eesti puhul enamalt jaolt need meetmed ei andnud tulemusi, Eesti ei täitnud Venemaa ootusi ei keele- ega kodakondsuspoliitika küsimustes, Vene relvajõud tuli juba 1994-1995 aasta jooksul välja viia, Venemaa majanduslik mõju muutus marginaalseks ning lõpuks ühines Eesti 2004. aastal ikkagi NATO ja EL-iga. Venemaa diplomaatilised taotlused olid omapoolsed soovid vähemasti koos piirilepinguga Eestile peale suruda, kuid seegi ei õnnestunud. Vastupidi, Venemaa silmis pigem Eesti solvas Venemaad, lisades lepingu ratifitseerimise seadusele ülbelt ühepoolse deklaratsiooni. Suhtes Eestiga ei suutnud Venemaa võimud säilitada talle sisepoliitiliselt nii olulist prestiiži. Selle valgusel on Venemaa jäik ja vaenulik käitumine Eesti suhtes isegi arusaadav, kuigi Eestile ebameeldiv. Ja loomulikult ei või me teada, kas see käitumine oleks kuidagi teistsugune, kui Eesti oleks Venemaa suhtes paindlikum. Venemaa ootused paratamatult rikuvad Eesti suveräänsuse ja nii sise- kui välispoliitiliselt vaba valiku võimalusi.

Eestlaste optimism lootuses saavutada Tartu rahu järgne olukord Eesti ja Venemaa vahelistes suhetes oli seega põhjendamatu ega saanud kuidagi teostuda. Teostuda ei oleks saanud ka kompromissvariandid, kuna sellest hetkest, kui Eesti ja Venemaa vahel taastus riigipiir, omandas selle võimalik muutmine pretsedendi tähenduse ning Helsingi 1975. aasta kokkuleppe revideerimise (vähemasti Euroopas valitseva arusaama kohaselt). Endine läbirääkimiste delegatsiooni juht ja välisminister Jüri Luik märkis 03.08.2000 antud intervjuus piiriläbirääkimistest, et „ausalt öeldes, läbirääkimiste juhina ei raisanud ma meie vähest poliitilist ja rahvusvahelist kapitali selleks, et proovida

meie positsioonidelt „lahendada“ piiriküsimust. See oli täiesti lootusetu ja samal ajal sain aru, et ühiskond ei ole hetkel veel nõus seda aktsepteerima. /.../ Lääne poolt vaadatuna tähendanuks see Helsingi kokkulepete rikkumist.“ (Berg, Oras 2002b, 88).

Eesti ja Venemaa välispoliitika põhineb väga erinevatel tavadel ja arusaamadel, hoolimata sellest et sadu aastaid on tulnud elada samas riigis. Idealistlikku ja realistlikku välispoliitikat on hea analüüsida Eesti ja Venemaa välispoliitika näidete varal. Igal pikaajalise diplomaatiakogemusega riigil on omad traditsioonid ja stiil. Venemaa puhul torkab see eriti silma: põimunud on selgelt teadvustatud eesmärk (enamasti teise poole eest varjatud) ja külma pragmatismi meetod (jälgitakse vastaspoole ebakindlust ja taandumist või koguni järeleandmist, et oma positsiooni tugevdada ja nihutada läbirääkimiste lähtekohta endale soodsamaks). Ülla eesmärgi ja õiglase lahenduse retoorika kasutab õigustusena Venemaa mõjuvõimu tõstmise poliitilistele sammudele. Vastaspoolt testitakse pidevalt, et välja selgitada, kui kaugele on võimalik minna ning mõnelgi korral muudetakse utopia tegelikkuseks ehk teisisõnu, reaalsuseks muudetakse tulemus, mis läbirääkimiste varasemas faasis teostatav ei tundunudki.

Eesti diplomaatial puudub nii pikk traditsioon ja mõnes mõttes on seda lihtsam paigutada idealismi-realismi sirgjoonele kui Venemaa oma. Eesti välispoliitikat võiks lühidalt kirjeldada kui lähtumist idealistlikust eesmärgist ja jõudmist realistliku tagajärjeni, kusjuures vastamata jääb küsimus, kas see tagajärg ei oleks professionaalsema tegutsemise tulemusena võinud olla Eestile soodsam. Eiki Berg on rõhutanud, et „kontekstiliselt on huvitav jälgida koordineerimata mõtestamise hüpoteesi paikapidavust, mille kohaselt piiritlemine taasiseseisvunud Eestis kui ka kogu Eesti riigi välispoliitiline tegevus on sisult kaootiline ja vastuoluline. Paljud välispoliitilised sammud on astunud läbimõtlematult“ (Berg 2001, 14).

Ilmselt ei oleks Eestil võimalik ignoreerida idealistlikku lähte positsiooni, kuid see on keeruline kõigis demokraatlikes riikides, kes peavad arvestama avaliku arvamusega. See, mis on pragmaatiliselt teostatav, ei ole tihtipeale tajutav läbirääkimiste algfaasis ja võimalikuks osutub vaid kokkulepe, milleni jõutakse läbirääkimiste lõppfaasil. Võimalikkuse määrab lõppkokkuvõttes jõupositsioon ning mitte tingimata väärtuste (nt liberaalsete) komplekt; see ilmneb selgelt Eesti-Vene suhetes. 1920. aasta Tartu rahuleping oli Eesti jaoks ühtviisi idealistlik ja realistlik, *de iure* tasakaalu loomise ja säilitamise vahend. Venemaa jaoks oli see pragmaatiline vahekokkulepe, kuna puudus jõud teostada idealistlik eesmärk – eksportida kommunistliku ideoloogiat nii kaugele, kuni see kutsuks esile maailmarevolutsiooni. Ei olnud jõudu isegi dikteerida Eestile rahutingimusi või Eesti riik üldse maapealt kaotada, milleks soov oli kahtlemata olemas. Mõneti samasugune oli olukord Eesti jaoks 1991. aastal, mil NSV Liit pidi nõustuma Eesti iseseisvuse taastamisega tingimustel, mis Eestile tundusid idealistlikud (kõik tema soovid oleks nagu täidetud ja idealistlik välispoliitika on

andnud eduka tulemuse). Venemaa, olles sunnitud saavutama reaalsest jõududevahekorra ebarahuldava maksimumi, säilitas juriidilised ja poliitilised võimalused tõlgendusteks, mis sundisid Eestit hiljem idealistlikku positsiooni revideerima, seda päris suure mainekaotuse hinnaga omaenda avaliku arvamuse silmis.

Piirilepingute juhtum tõendab realismi mudeli (st riigi sees toimuv ei mõjuta välispoliitikat) mittekehtivust. Piirilepingute puhul tekitas Eesti võimude püüe avalikkusele meele järgi toimida olukorra, kus piirilepingud ei jõustunud. Venemaa toimis selgemini realistliku mudeli järgi: avalikule arvamusele ja meeleoludele küll korduvalt Riigiduumas viidati, kuid sisepoliitilise faktoriga tegelikult ei arvestatud. Eesti puhul toimis mudel aga vastupidiselt: valitsusel oli valmisolek piirilepingu nimel eirata nii avalikku arvamust kui Riigikogu seisukohta, kuid see ei osutunud võimalikuks. Sisepoliitilised argumendid dikteerisid selgelt välispoliitilise käitumise. Huvipakkuv on vaadelda piirilepinguid liberaalse ja konservatiivse internatsionalismi mudelite valguses. Eesti valitsuse käitumine on vaadeldav liberaalse internatsionalismi taotlusena, millest võib järeldada ka valmisoleku järeleandmisteks üldise hüve, rahu ja stabiilsuse nimel. Vene poole toimimisviis aga lähtus pigem konservatiivsest internatsionalismist, et suurriik peab oma tahtmise saama ükskõik missuguste meetoditega.

Arusaam, et piiri küsimuses kompromissi ei ole võimalik saavutada, teadvustus järk-järgult, kuid vähemalt 1994. aastaks oli Eesti poliitilisele juhtkonnale see täiesti selge. Kaks aastat hiljem oli ka selge, et Tartu rahu mainimine piirilepingus ei ole mõeldav. Maksimum, mis oli võimalik saavutada, oli tehniline piirileping. Kuid oli ka alternatiiv: piirilepingut üldse mitte sõlmida. Pärast seda, kui Eesti oli kõikides küsimustes oma positsioonidest loobunud ja sel teel lääneriikidele tõestanud oma valmisolekut piirileping sõlmida ilma igasuguste tingimusteta, oleks võinud ka aja maha võtta. Berg ja Oras rõhutavad koguni, et „1998. aastaks on ametlikult loobunud Tartu rahu mainimisest piirilepingus. Ehkki see on ilmselt vähendanud pingeid Eesti-Vene läbirääkimistel, võib piiripretensioonidest loobumisega pidada Eestit loobunuks ka Eesti riikliku järjepidevuse ideest“ (Berg, Oras 2002a, 63-64). Kuid just järjepidevuse idee oli see, millest Eesti kõige kramplikumalt kinni hoidis. Samas ei ole teised autorid selles järjepidevuse ideest loobumist siiski näinud, kuna järjepidevus ei saa seisneda ühes deklaratiivses aktis.

Küsimusele, kui palju oli Riigikogu kaasatud piirilepingu ettevalmistamise protsessi enne, kui see esitati parlamendile ratifitseerimiseks, annavad vastuse mõned tolaeagsete valitsuse liikmete ja diplomaatide väited. Endine peaminister Andres Tarand kommenteeris oma otsust loobuda Tartu rahu piiride taastamise nõudest 25.07.2000 intervjuus: „Helsingi avantüür oli täielikult improviseeritud. Ma arvan, et kui ma oleksin valitsuses hakanud seda teemat puudutama, me poleks kuhugi jõudnud. Sest eriti Isamaa istus mingil määral ikkagi oma

„vaprate“ vangis. Isegi välisministeeriumiga polnud mingit kooskõla“ (Berg, Oras 2003, 60).

Nagu Andres Tarand Helsingis, tegi soolot ka välisminister Siim Kallas, kelle „Petroskois väljakäidud välisministeeriumi seisukohad ei olnud koordineeritud peaminister Tiit Vähiga“ (samas, 61).

Samas väitis intervjuus endine suursaadik Brüsselis Sulev Kannike, et tehniline koordineerimine välisministeeriumis, läbirääkimiste delegatsioonis ulatus Mälguni³⁷ välja. Samuti esmased ideed, mis tulid välisministeeriumist, jõudsid lõpuks peaministriteni. Valitsuses pole võimalik olla, kui peaministriga ei lävita, nii nagu välisministeeriumis ei saa töötada, kui oma välisministriga koostööd ei tee (samas).

21.08.2000 intervjuus väitis Siim Kallas, et tema tegi otsuse, et sel juhul, kui seda asja (piiriküsimus Primakoviga) edasi arendada, tuleb enne parlamendis poliitiliste jõududega läbi rääkida. Tema organiseeris seeria kohtumisi Riigikogus, kus kaude andis mõista, milles on asi. Väga avameelselt ei olnud Kallase sõnul võimalik rääkida, et läbirääkimiste positsiooni mitte halvendada. Sisepoliitiliselt oli pinnas palju paremini ette valmistatud kui juulilepete puhul (samas, 61-62).

Alates Kallase välisministriks olemise ajast hakkas toimima (väliskomisjoni) pidev infovahetus välisministeeriumiga. Endine Riigikogu väliskomisjoni esimees Eino Tamm on seda meelt, et võrreldes Jüri Luige, Riivo Sinijärve, Toomas Hendrik Ilvese ja Raul Mälguga, oli Siim Kallas kõige parlamendisõbralikum välisminister (samas, 62). Kallas on ütelnud, et tema hoidis sellist seisukohta, et parlament on ikkagi valitsuse koostööorgan ja kui valitsus hakkab mingeid ebapopulaarseid samme tegema, siis ta kõigepealt tuleb oma vastava komisjoni juurde, kus on erinevatest erakondadest inimesed, ja lihtsalt räägib avameelselt asja ära, kasvõi hüpoteetiliselt. Kumbatakse häält, et kuidas võiks erinevad parteid suhtuda, ja pärast seda siis ümarlaudasid pidada. Kallas seda võimalust ka kasutas. /.../ Kallas tõepoolest küsis ja arutas, et mis te arvate, kui teeks nii, ja me ei pannud talle mingit vetot (samas, 62).

Nendes mõnevõrra vastukäivatest intervjuudest selgub pigem, et piirilepingut valmistati ette soleerides ja avalikkust ning Riigikogu hoides maksimaalses teadmatuses. Riigikogu ja avalikkust peeti selle tegevuse juures segavaks faktoriks ja mindi lihtsama vastupanu teed – hoida neid piirilepingute sisulistest arengutest eemal. Tegelikult seisutuvustamine oleks tõenäoliselt toonud kaasa mõistva suhtumise ja võimaldanud vältida sisepoliitilise rivaliteedi kandumist välissuhetesse. Täiesti võimalik, et see maksis kätte hiljem, kui Riigikogus oli vaja saada lepingu ratifitseerimiseks vähemalt 68 häält ning Riigikogus tuli teha deklaratsiooni näol valitsuse poolt pretsedenditu järeleandmine. Ei ole Eesti ajaloos ühtegi teiste rahvusvahelist lepingut, mille menetluses on Riigikogu või veelgi enam, Riigikogu opositsioonierakonnad, saanud kaasa rääkida. Kuid see ei tulenenud mitte erakondade tugevusest ega Riigikogu kui seadusandliku

³⁷ Raul Mälk oli olnud nii läbirääkimiste delegatsiooni Eesti poole juht kui Eesti välisminister.

võimu kõrgest kompetentsist ja autoriteedist välissuhete vallas, vaid asjaolust, et piirilepingute ratifitseerimisel ei ole valitsusel võimalik ignoreerida Riigikogu opositsiooni. Ülekaalu, kus valitsuse selja taga oleks rohkem kui 68 saadikut, on Eesti riigikorralduse ja valimissüsteemi taustal ülimalt keeruline. Samas soovi Riigikogu opositsiooniga arvestada ja läbi rääkida enne kui viimasel minutil, valitsusel samuti ei olnud. Selle taustal on küll lihtne näidata näpuga, kelle tõttu käivitus sündmuste ahel, mille tulemusena meil piirilepingut Venemaaga ei ole, kuid samas ei suuda Eesti erinevad võimutasandid ja erakonnad omavahel normaalselt kokku leppida, et riigi seisukohalt olulisi otsuseid koostöös teha.

Eesti- poolne aktiivsus piirilepingu asjus andis Venemaale pidevalt uusi märke, et piirilepingu eest on võimalik veel midagi Eestilt välja tingida. Isamaaliit sellise asjaolu ka välja ütles. Teised erakonnad olid samuti keerulises olukorras, kuna piirilepingut taheti iga hinna eest saada, kuid Tartu rahu väljajätmist lepingust ei söandanud vähemasti RP ja võimalik, et ka R avalikkusele maha müüa. R kui peaministri ja välisministri partei oleks sellise riski ilmselt siiski võtnud, kuid selge oli see, et ilma RP häälteta ei oleks olnud võimalik piirilepingut ratifitseerida. Nii kujuneski konsensuse hinnaks ühepoolne deklaratsioon, milles rõhutati Tartu rahu ja Eesti Vabariigi järjepidevust. Samas ei tulnud võimalus, et Riigikogus lisab ratifitseerimise seadusele deklaratsiooni, Venemaale üllatusena. Suursaadik Mart Helme märkis, et juba 1996. aasta sügisel, kohtumise ajal välisminister Kallasega, oli Venemaa välisminister Primakovil hirm, et „Eesti pool organiseerib venelastele rünnaku tiivalt, võttes lepingu tekstist Tartu rahu mainimise küll välja, kuid tehes selle asemel vastava avalduse Riigikogu tasemel ning organiseerides EL-i ja USA seisukohavõttud, mis kinnitaksid, et Eesti riiklik järjepidevus pole uue piirilepinguga kahtluse alla sattunud. Kallaselt nõudis ta garantiid, et selliseid avaldusi ei tule. Loomulikult ei saanud Kallas ei Riigikogu ega kolmandate riikide nimel mingeid veksleid välja anda” (Helme 2002, 165-166).

See, et deklaratsioon toob kaasa Venemaa-poolse vastukäigu, oli ilmne. Oodati, et Venemaa võib vastata omapoolse deklaratsiooniga, kuid allkirja tagasivõtmist ei oodanud ka mitte välisministeerium. Mis ikkagi tingis Venemaa poolt sedavõrd äärmusliku sammu, kuna juriidilises mõttes ei olnud deklaratsioonil piirilepingule mingisugust mõju?

Välisminister Urmas Paet (R) rõhutas hiljem, et see tuli ootamatusena, et Venemaa soovib lepingust tagasi tõmbuda. „Venemaad häiris selgelt, et lepingu heakskiitmise preambulis teatati, et Eesti on järjepidev 1918. aastast ja kuna see ei lähe kokku nende kontseptsiooniga, siis lootis Venemaa tekitada taas NSV Liidu legitiimsust ja pesta puhtaks NSV Liidu aega. Lepingu allkirjutamisele järgnenud pressikonverentsil oli üks Vene välisminister Lavrovi esimesi lauseid, et nüüd oleme fikseerinud piiri, mis oli Eesti NSV ja Vene NFSV vahel. On aga alust arvata, et see reaktsioon ei tulnud mitte niivõrd välisministril kui peaministrilt“ (Intervjuu Paetiga).

Riigikogus esindatud erakondade välispoliitika kujundajad võrdlemisi üksmeelselt, et Venemaa poolne allkirja tagasivõtmine piirilepingult tuli neile üllatusena. Samas püüdsid nad leida põhjusi ja eriti süüdlasi. Samas pidasid nad piirilepingute allakirjutamist põhimõtteliselt õigeks (vt intervjuud Eesmaa, Herkeli, Marrandi, Mikseri, Mihkelsoniga). Teistsugust meelt olid üksikud Riigikogu liikmed.

H.-V. Seeder (lepingute ratifitseerimise ajal I) arvas, et „oleks olnud parem, kui piirilepinguid ei oleks üldse alla kirjutatud. Läbirääkimiste protsess oli möödapääsmatu, kuid Eesti oleks pidanud säilitama poliitilise selgroo ja jääma Tartu rahu järgse piiri juurde kindlaks. Seedri järgi oli kõigile selge, et Tartu rahu piiri praktikas ei õnnestu taastada, kuid Eestil puudus põhjus anda käest poliitilist kapitali. Samas pole võimalik teada, missugune on olukord 50–100 aasta pärast. Eestil on kontrolljoone taga selged strateegilised huvid: julgeolekuhuvi, majandushuvid, 90% energiaallikatest on piiri vahetus läheduses, setu rahva saatusel on piir ülimalt oluline.” Tegelikult ei ole Seedri arvates probleemi, et piirilepingut ei ole. Samas rõhutab Seeder praegu, et see on tema isiklik seisukoht. (Intervjuu Seedriga).

Riigikogu VIII koosseisu liige T. Seesma (KMÜ), praegune Sillamäe sadama (Silport) juhatuse liige siiski leiab, et „piirilepingute puudumine on tekitanud probleeme küll, eeskätt praktilise suhtlemise tasandil Eesti ja Venemaa vahel. Näiteks mere kasutamise seotud lepingud on pandud riulile seisma ja piiri läbilaskevõimega seonduvad probleemid on tingitud Vene poole sõnul just piirilepingute puudumisest.” (Intervjuu Seesmaga).

R. Toomla rõhutab seevastu, et „piirilepingute puhul on keskne küsimus, mida Venemaa tahab? Riigikogu andis deklaratsiooni lisamisega piirilepingute ratifitseerimise seadusele Venemaale hea ettekäände lepingutest taganeda. Samas ei ole Toomla arvates võimatu, et Venemaa oleks võinud leida mõne muu põhjuse mitte ratifitseerida piirilepinguid. Venemaa ei taha eriti siduda end rahvusvaheliste kokkulepetega, mis toovad talle kaasa kohustusi. Riigikogu poolt esitatud deklaratsiooni puhul häirisid Venemaad muidugi okupatsiooni tunnustamisega seotud asjaolud, mis ühel hetkel võivad viia selleni, et Venemaalt nõutakse okupatsiooni tekitatud kahjude kompenseerimist, nagu see näiteks läks Saksamaaga.” (Intervjuu Toomlagaga).

Intervjuudest nähtub, et erakondi ei kaasatud piirilepingu ettevalmistamisse enne, kui see oli juba menetluses. Initsiatiiv oli täielikult täidesaatva võimu poolne ja valitsus surus ratifitseerimisel Riigikogule peale kiiret tempot (Intervjuu Mihkelsoniga). Märkimisväärset sisedebatti erakondade sees ei olnud samuti või kui oligi, siis ei ole erakondade liidrid soovinud erinevaid seisukohti avalikkuse ette tuua. Erakondade vahel ei olnud samas ka mingeid märkimisväärseid eriarvamusi seisukohtades. Isamaaliit esitas ainsana põhimõttelise seisukoha, et kui piirilepingus ei ole viidet Tartu rahule ning õigusvastasele okupatsioonile ja anneksioonile, siis tema saadikud hääletavad piirilepingutele vastu. Kuid Isamaaliidul oli Riigikogu X koosseisus üksnes 7

saadikut. Samas ei olnud ka I põhimõtteliselt uue piirilepingu vastu ega tõstatanud ka Tartu rahu järgse piiri taastamise nõuet.

Tagantjärele on võimatu kindlaks teha, kas deklaratsioon oli tingitud pigem sisepoliitilistest kaalutlustest säilitada maine avalikkuse ees või tingitud kartusest, et Venemaa kasutab olukorda ära Eesti õigusliku järjepidevuse kahtluse alla seadmises, millisele õiguslikule asjaolule viitas ka õiguskantsler. Kuid selget vastuseisu deklaratsioonile ei ilmutanud samuti ükski parlamendierakond, milles võib järeldada, et kõik poliitilised jõud pidasid oluliseks ühel või teisel moel rõhutada Eesti õiguslikku järjepidevust. Igatahes on ilmne, et deklaratsioon, mis Riigikogu poolt lepingu ratifitseerimise seadusele lisati, oli selgelt märk usaldamatusest. Normaalse riikidevaheliste suhete korral Eesti ja Venemaa vahel ei oleks see küsimus kas kunagi tõstatunud või siis oleks deklaratsioonis kahepoolset suuremate vaidlusteta kokku lepitud. Sellisel juhul ei oleks deklaratsioonil olnud ka sisepoliitilist mõõdet.

Venemaa käitumisest järeldub, et piirilepingust oli Venemaa peale Eesti ühinemist EL-iga küll huvitatud, ent teised asjaolud kaalusid piirilepingu tähtsuse üles. Iseenesest ei ole piirilepingu olemasolust või selle puudumisest järeldunud ei Venemaale ega teistele osapooltele midagi. Ajakirjanik Kalev Vilgats kirjutas:

„... on suurem osa Venemaa piirist rahvusvaheliselt tunnustamata. Piiri kulgemine on määratlemata. /.../ Pärast NSV Liidu lagunemist moodustatud SRÜ riikidel tekkis kange kiusatus ajada uue ühenduse sees läbi ilma riigipiirideta. /.../ Nii säiliski riigipiiri staatus vaid välispiiridel, mis paljuski on saadud pärandiks NSV Liidult. /.../ Eesti taotleb Tartu rahu järgset piiri, lätlased pretendeerivad kuni 1940. aastani neile kuulunud Põtalovo rajoonile, Leedu on Venemaaga pahusis Kaliningradi pärast. Ukraina-Vene piiri tahaksid venelased muuta Krimmi pärast. Suhetes Kasahstaniga on komistuskiviks mitu omaaegset Venemaa koosseisu läinud Põhja-Kasahstani oblastit. Kaukaasiat ei söanda Venemaa puudutada, sest sealsed piirid on lootusetult sassis.” (Vilgats 12.09.1995).

Suhetes Jaapaniga on piirilepingu puudumine toonud kaasa üksnes retoorilisi diplomaatilisi avaldusi, mida võib tõlgendada ka territoriaalsete pretensioonidena, kuid see ei ole seganud majandusalaseid suhteid.

Soome näite varal võib teha järelduse, et selgest piirilepingust on Venemaa huvitatud üksnes olukorras, kus sellega tunnustatakse Venemaale kuuluvana territooriume, mis ajaloolistel või õigluse seisukohalt vaadatuna oleksid vaieldavad. Moskva ja Pariisi lepingud Soomega kinnistasid osa Karjala ja Petsamo alade ülemineku Soome koosseisust NSV Liidu/Venemaa koosseisu. Kuigi lepingud olid sõlmitud olukorras, kus NSV Liit dikteeris Soomele tingimused (eks siis lepingud sõlmiti ühe osapoole surve all), ei ole neid vaidlustatud ja Venemaale on piirileping oluliseks argumendiks. Kui poleks seda piiri, peaks Venemaa Soomele tagastama Talvesõjaga hõlvatud alad. Soome aga

vajas piirilepingut lähtudes tõsiasjast, et kui NSV Liit/Venemaa uut piiri ei tunnusta, ei tunnusta ta juriidilises mõttes mingisugust piiri Soomega.

Tõigal, et Venemaal on jõustunud piirilepingud Leedu ja Lätiga, kuid puudub Eestiga, ei ole mingilgi määral mõjutanud riikidevahelisi suhteid. Leedu puhul on suhted pigem halvemad, kui enne piirilepingute sõlmimist. Venemaa on märganud, et piirilepingu puudumine Eestiga ei olnud takistuseks mitmete kokkulepete sõlmimisel EL-iga, millest Venemaa on olnud huvitatud ja milles EL on varasemalt rõhutanud tingimuslikku piirilepingu olemasolu (näiteks viisalihtsustus Venemaa ja EL-i vahel).

Sugugi mitte vähetähtis ei ole küsimus, millised võivad olla piirilepingu või selle puudumise kaudsed mõjud, näiteks välisinvesteeringutele, riigireitingule jt majanduslikele aspektidele. Kindlasti mõjuks piirilepingu olemasolu sellele soodsalt, kuid kuivõrd tõsiselt mõjutab majanduslikke aspekte lepingu puudumine, ei ole hetkel millegagi mõõdetav. Võrdlus Leedu ja Lätiga ei too välja mingeid sellesisulisi erinevusi.

Vene-Leedu ja Vene-Läti piirilepingud on heaks võrdluseks Eestiga veel teisestki aspektist. Nimelt on kõigil kolmel piirilepingul erinev suhe preambuliga. Leedu nõustus Venemaa poolt pakutud preambuli tekstiga, mille aga Eesti ja Läti tagasi lükkasid. 24. oktoobril 1997 sõlmitud Vene-Leedu piirilepingu preambulis on viidatud Vene NFSV ja Leedu Vabariigi vahel 29. juulil 1991 sõlmitud riikidevaheliste suhete lepingule ja Kaliningradi oblasti majandusliku ja sotsiaalse arengu koostöö lepingule. Viidet Venemaa ja Leedu vahel 1920. aastal sõlmitud Moskva rahule lepingus ei ole (Sobranije zakonodatelstva Rossijskoj Federatsii 2004, 17, 1592). Lepingu ratifitseeris Vene Föderatsiooni Riigiduum alles 21. mail 2003 (Sobranije zakonodatelstva Rossijskoj Federatsii 2003, 22, 2094). Läti-Vene piirilepingus on viide üksnes ÜRO ja OSCE põhimõtetele, aga mitte ühelegi konkreetsele lepingule (Sobranije zakonodatelstva Rossijskoj Federatsii 2008, 7, 555). Eesti aga lisas omapoolse deklaratsiooni piirilepingute ratifitseerimise seadusele, rõhutades Tartu rahulepingu kehtivust ja õiguslikku järjepidevust 1918. aastal loodud riigiga. Küsimusele, kas ja kuidas on erinev lähenemine kolme Balti riigi poolt mõjunud nende õigusliku järjepidevuse tunnustamisele rahvusvahelisel tasandil on ehk ennatlik, kuna piiriga seonduvad probleemid ei ole Venemaa ja kõigi kolme Balti riigi vahel (antud juhul Eesti) lõplikult lahendatud, kuid seni ei ole mingit erinevat kohtlemist küll kuskil maailmast sellest johtuvalt aset leidnud. Riigid, kes on tunnustanud Balti riikide õiguslikku järjepidevust senini, teevad seda edasi. Venemaa, kes seda ei ole tunnustanud, ei tunnusta ka pärast piirilepingute jõustumist Leedu ja Lätiga.

Kas Soome analoogia on Balti riikidele ülekantav selles mõttes, et kui piirilepingut ei ole, siis tekiks võimalus saada Venemaalt tagasi äravõetud alad, teisalt aga võiks piirilepingu puudumine tuua kaasa uusi pretensioone Venemaa poolt? Piirilepingu olemasolu aga tagaks piiri puutumatus igaveseks? Ilmselt mitte ja tõenäoliselt ei oma piirileping Soomega samuti sedavõrd olulist tähtsust, nagu on arvatud. Kuni jõudude vahekord soodustab *status quo* püsimist, niikaua

see ka püsib. Kui enam ei soosi, siis ei tea, mis edasi saab. Seega, eelpool öeldu ei tähenda tingimata, et Venemaa huvi piirilepingu vastu Eestiga on jäädavalt kadunud, kuid ükski kiireloomuline küsimus ei jää selle tõttu ka lahendamata.

Kas piirilepingu saaga oli Eesti diplomaatiline läbikukkumine või edulugu? Ehk siis: kas Eesti diplomaatia lasi end üle mängida, andes kõiges vastaspoolele järele ja saamata midagi vastu? Või hoopiski pareeris Eesti diplomaatia Eestile liiga ahistava piirilepingu, säilitas õigusliku järjepidevuse ja enda eristaatuse tunnustamise võrreldes SRÜ riikidega ning lisaks suutis ületada tõkked, mis ähvardasid Eestil jääda välja NATO ja EL-i laienemisringidest 2004. aastal? Kui pidada silmas, et Eesti kõige olulisemaks prioriteediks oli ühinemine NATO ja EL-iga ning Tartu rahulepingu järgse piiri taastamist ei peetud niikuinii realistlikuks, siis tuleb tunnustada, et piiriläbirääkimiste protsess oli Eesti kokkuvõttes edukas. Kuid siinjuures tulebki ilmselt rõhutada, et tähtsam kui leping ise, oli just protsess. Erinevad suhtumised nendes küsimustes kindlasti jäävad nii nagu erinevad seisukohad: kas piirilepingut on üldse Eesti ja Venemaa vahel vaja, kas Eesti oleks üldse pidanud pürgima NATO-sse ja EL-i ning miks ka mitte selline seisukoht: kas Eestil peaks üldse olema eristaatus võrreldes endise NSV Liidu liiduvabariikidega?

3.15. Järeldused

Peatüki allikmaterjaliks on lisaks uurimustele ulatuslik ajakirjanduslik materjal, ekspertide süvaintervjuud, välisministri ja Riigikogu liikmete sõnavõttud, mis kajastuvad Riigikogu stenogrammides ja komisjoni koosolekute protokollides. Uurimuste usaldusväärsust ei ole põhjust kahtluse alla seada. Usaldusväärsed on ka perioodikas avaldatud faktid: sündmused, isikud, kuupäevad, avaliku arvamuse uuringu tulemused. Muid ajakirjanduses esitatud materjale (arvamusartiklid, intervjuud) ei saa hinnata usaldusväärsuse kriteeriumist lähtudes. Selles kajastuvad seisukohad, arvamused, huvid, hinnangud, ajalooline õiglustunne, soovunelmad jm.

Ajakirjanduslikus materjalis, nagu ka Riigikogu debattides on oluline retoorika, kuna need on suunatud avalikkusele eesmärgiga oma seisukohale leida toetust, avalikku arvamust kujundada või esitada oma poliitilist hinnangut. Selgelt on märgata retooriliste võtete tähtsustumist, kui valitsuskoalitsiooni kuuluvatel Riigikogu liikmetel ja valitsust toetavatel arvamuslimidritel tekkis vajadus selgitada ja õigustada kursimuutust või varasematest põhimõtetest loobumist (vt Saatpalu, Tamm). Mingil hetkel olid kõik Riigikogus esindanud erakonnad loobunud nõudest taastada Tartu rahulepingu järgne piir kui teostatamatust. Avalikus arvamuses aga oli Tartu rahu järgse piiri tunnustamine seadusliku piirina kui eeltingimus domineeriv. Varasemast seisukohast loobumist pidid poliitilised jõud suutma avalikkusele serveerida selliselt, et ei kaotataks märkimisväärselt toetust. Valitsuserakondade loobumine viitest Tartu rahulepingule piirilepingutes vajas samuti avalikkusele vastuvõetavaks tegemist retoorikaga, et tegelikult ei ole millestki loobutud, muudatused on tehnilist laadi

ja põhimõttelisi järeleandmisi vastaspoolele ei ole tehtud. Piirilepingute allkirjutamise järel kujunes avalikkuses olukord, kus ükski parlamendierakond ei öelnud, et on piirilepingute vastu. Oma eriarvamust ja kriitikat valitsuse aadressil põhjendati teisejärguliste detailidega. Poliitikud kasutasid ulatuslikult retoorikat oma eesmärkide saavutamiseks, tekitades võimaluse piirilepingutega nõustuda, kuid samas esitades tingimusi, miks valitsuse algatusele vastu astuda. Sama puudutas suhtumist Tartu rahulepingusse. Mitte ükski parlamendierakond ei olnud valmis tunnustama sellest loobumist, retooriliste võtetega aga õigustati, miks sellele kas tuli viidata või ei soovitud viidata. Retoorika abil püüti üle saada ka küsimusest, kas põhiseadus, kus on viide Tartu rahulepingule, võimaldab uue piirilepingu sõlmimist või tuleb põhiseadust enne muuta. Klammerdumine põhiseaduse jäiga tõlgenduse juurde kujunes Tartu rahulepingu järgse piiri järjekindlate kaitsjate retoorikaks, kusjuures õiguslikke argumente leiti võrdlemisi napilt. Piirilepingute pooldajate õiguslik argumentatsioon, et põhiseadus ei keela uute piirilepingute sõlmimist, oli tugevam, kuid poliitilise retoorika seisukohalt mitte tingimata veenev.

Retoorilised võtted valitsesid ka siis, kui pärast Venemaa poolt piirilepingutelt allkirja tagasivõtmist hakati otsima süüdlast. Mitmetest põhjustest, nagu näiteks Venemaa poolt samalaadse deklaratsiooni vastuvõtmine Riigiduumas vaikiti maha ja valitsuse suhtes kriitilised sotsioloogid püüdsid taandada kogu probleemi Eesti sisepoliitilisele võitlusele ja venevastasusele.

Mitmekesine ajakirjanduslik taust, arvamusiidrite seisukohavõtted ja süvaintervjuid ning nende kvalitatiivanalüüs on andnud piisava võrdlusmaterjali, mille alusel jõuda usaldusväärsele järeldusele põhjustes, mis tingisid olukorra, miks piirilepingud ei ole tänaseni jõustunud. Institutsionalistliku meetodi kasutamine annab lähtekoha hindamiseks, millised olid Riigikogu võimalused kasutada oma poliitilist pädevust ning miks seda kasutati, lisamaks piirilepingute ratifitseerimise seadusele deklaratsioon, mida valitsus ei olnud kavandanud.

Tartu rahulepingu järgsesse piiri suhtusid Eesti ja Vene pool algusest peale erinevalt. Eesti eeldas nii rahulepingu kui piiri püsijäämist, Venemaa käsitles seda aga ajutise lepingu ja piirina nagu ka Eesti iseseisvust ajutisena, millega lepitati tollaegsete jõudude vahekorra tõttu.

Põhjused, miks NSV Liit otsustas 1944. aastal muuta Eesti NSV ja Vene NFSV vahelist piiri, ei ole kättesaadavate allikate alusel tuvastatavad. Võib üksnes oletada, et NSV Liit ei olnud kindel, et ta suudab säilitada oma ülemvõimu Eestis ja püüdis seetõttu saavutada enda jaoks strateegiliselt soodsamat piirijoont. Kuid see võis olla ka lihtsalt prestiižiküsimus. Rahvusvahelise õiguse seisukohalt, Atlandi hartast lähtudes ja mittetunnustamise poliitika valgusel ei olnud sellel piirimuudatusel mingit õiguslikku alust.

Eestlaste suhtumine Tartu rahu järgse piiri taastamisse jagunes neljaks seisukohaks:

- 1) tingimusteta taastamine, kuna see on kehtiv rahulepingu järgne piir. Seda seisukohta jagas 1990-te alguses enamik inimesi;
- 2) Eesti NSV – Vene NFSV piirihoone säilitamine, kuna Venemaa ei nõustu muutmisega ja Eestile ei ole vaja juurde uusi elanikke;
- 3) kompromiss võimalik ja vajab leidmist, kui Venemaa tunnustab Eesti Vabariigi õiguslikku järjepidevust ja Tartu rahu kehtivust muus osas;
- 4) piiriküsimuse otsustamise edasilükkamine, senikaua tegelemine pragmaatiliste küsimustega nagu majanduspiir ja piirikontroll.

Venemaa kõikumatu seisukoht oli, et Tartu rahuleping ei kehti ja selle järgse piiri taastamine ei ole läbirääkimiste teema. Kuna Venemaa käsitles Eestit NSV Liidu osana, siis luges ta Eesti NSV – Vene NFSV piiri ainsaks kehtivaks piirihooneks, mille kulgemise suhtes kompromisse ei tehta. Läbirääkimiste käigus Eestiga see seisukoht ei muutunud. Venemaa jäikus võis olla tingitud asjaolust, et okupatsiooni ja ebaseadusliku anneksiooni tunnustamine oleks võtnud Venemaalt argumendi käsitleda Eestit NSV Liidu õigusjärglasena, mis oleks toonud kaasa Venemaale mitmed rahvusvahelised kohustused. Seetõttu ei oleks olnud võimalikud ka mingisugused kompromissvariandid, mida on retooriliselt eriti opositsioonierakondade poolt välja toodud kui tegelikke alternatiive praegusele olukorrale. Ükski allikas ei kinnita, nagu oleks A. Rütli ja B. Jeltsini vahel olnud siduv kokkulepe, mille alusel oleks Eesti ja Venemaa vahel kehtestatud nn etniline piir, kui 1992. aasta valimiste järel ei oleks võimule tulnud Isamaa juhitud koalitsioon, vaid teised poliitilised jõud.

Eestil ei olnud mitte mingisugust lootust leida rahvusvahelist toetust Tartu rahulepingu järgse piiri taastamisele. Lääneriigid rõhutasid jätkuvalt, et ei ole tunnustanud NSV Liidu okupatsiooni ja ebaseaduslikku anneksiooni Eestis, kuid on seisukohal, et tänapäeva reaalsusest lähtudes peab riigipiir jääma nn kontrolljoonele. Lääneriikide hirm võimaliku piirikonflikti ja sellele järgneva ahelreaktsiooni ees kaalus tugevalt üle ajaloolise õigluse argumendid.

Üks põhjusi, miks Venemaa piirilepingute sõlmimisega viivitas, oli lootus, et Eesti ei saa ühineda ilma lepinguid sõlmimata EL-i ja NATO-ga ning Venemaa omandab selle läbi kaasaráäkimisõiguse EL-i ja NATO laienemise küsimuses. See oli Venemaa poolt valearvestus. Eesti vaieldamatu diplomaatiline võit oli aga see, et EL-i suudeti veenda, et piirileping on sõlmimata Venemaa venitamistaktika tõttu, mitte Eesti jäikusest tingituna. Kui Eesti oli mõlema organisatsiooniga ühinenud, tärkas Venemaa huvi piirilepingute kiire sõlmimise vastu.

Eesti pool oli piiriläbirääkimiste käigus loobunud kõikidest oma tingimustest ja valitsus esitas piirilepingud Riigikogule ratifitseerimiseks ilma lisadeta. Kuna lepingute ratifitseerimiseks oli vaja 68 häält, aga valitsuskoalitsiooni kuulus sel hetkel üksnes 52 Riigikogu liiget, vajas valitsus opositsiooni toetust. Preambuli lisamine ratifitseerimislepingu eelnõule oli Res Publica fraktsiooni tingimus lepingute ratifitseerimise poolt hääletamiseks. Ilma preambulita ei oleks olnud võimalik tol hetkel lepinguid ratifitseerida. Samas mõõnsid kõik parlamendierakonnad vajadust uue piirilepingu järgi, radikaalselt jäid Tartu rahulepingu järgse piiri taastamise nõude juurde vaid setude esindaja ja radikaalse restitutsiooni pooldajad. Tuleb siiski tunnistada, et valitsus tahtest sõltumata näitas Eesti preambuli lisamisega jõudu, mida Venemaa oli sunnitud arvestama.

Riigikogu lähtus piirilepingute ratifitseerimisel oma õiguslikust ja poliitilisest pädevusest. Piirilepingute ratifitseerimine kuulus õiguslikku Riigikogu pädevusse ja vastavalt põhiseadusele vajas nende lepingute ratifitseerimine vähemalt 68 Riigikogu liikme toetust. Riigikogu pädevusse ei kuulunud lepingute muutmine või täiendamine, kuid kuulus õigus täiendada ratifitseerimise lepingut. Seda ka Riigikogu tegi. Seega kasutas Riigikogu ka oma poliitilist pädevust otsustades, missugustel tingimustel on ta on nõus lepinguid ratifitseerima.

Allkirja tagasivõtmine Venemaa poolt oli ootamatu ja pretsedenditu. Venemaa tunnetas, et on Eesti poolt seatud sundvaliku ette. Vene võimud kartsid, et kui allkirjastatud lepingud jäävad sellisesse seisu, nagu need pärast ratifitseerimist Riigikogus olid, on Venemaa *de facto* tunnustanud Tartu rahulepingu kehtivust ja okupatsiooni olemasolu ka siis, kui lepingud jäävad ratifitseerimata. Lääneriikide surve Venemaale lepingud ratifitseerida aga pidevalt kasvab. Venemaa ei osanud leida muud väljapääsu olukorrast, kus tal puudus valmisolek loobuda käsitlemast Eestit endise NSV Liidu liiduvabariigina. Allkirja tagasivõtmine lepingutelt kahjustas Venemaa rahvusvahelist usaldusväärst partnerina. Viited Eesti territoriaalsetele pretensioonidele ei olnud tõsiseltvõetavad ja Venemaa on selle otsuse valgusel ise ebamugavas olukorras, kui pidada silmas soovi piirilepingutega edasi liikuda.

Nii Vene pool kui ka Eesti president on avaldanud seisukohta, et piirilepingute juurde tuleks tagasi pöörduda. See sõltub osapoolte poliitilisest tahtest ja õiguslikest võimalustest. Kuna Vene pool on allkirja lepingutelt tagasi võtnud, siis peab Vene pool leidma võimaluse siseriiklikult see probleem lahendada, kuna rahvusvaheline õigus niisugust olukorda ette ei näe. Eesti poolel poliitilist tahet pöörduda piirilepingute juurde tagasi, ei ole, kuna Eesti on lepingud ratifitseerinud ja Eesti seisukohalt seisab lepingute jõustumine Venemaa taga. Kui Eesti seisukoht peaks muutuma, siis uue piirilepingute ratifitseerimine menetluse peaks algatama valitsus. Riigikogu õiguslikus pädevuses oleks võtta vastu uus ratifitseerimise seadud 68 häälega.

Riigikogu poliitilises pädevuses on aga otsustada, kas seda teha ja kui, siis missugustel tingimustel.

4. Riigikogu tegevus Euroopa Liiduga ühinemise protsessis

Peatükis käsitletakse Riigikogu osa ja tegevust EL-iga ühinemise protsessis, mitte kogu Eesti koostööd ja ühinemisprotsessi EL-iga, edasist liikmesust ega tulemusi. Töös tuuakse välja erinevate poliitiliste jõudude argumendid EL-iga ühinemiseks vajalike õigusaktide ja rahvahääletuse ettevalmistamisel, samuti ekspertide seisukohad. Riigikogu pädevusse kuulus EL-iga sõlmitavate lepingute ratifitseerimine ja EL-iga seonduvate, ühinemiseks vajalike seaduste ning otsuste vastuvõtmine. Ajavahemikus 21.01.1993–14.04.2004 võttis Riigikogu vastu 29 õigusakti (sh VII koosseis 2, VIII 5, IX 9 ja X 12 õigusakti).³⁸ Riigikogu X koosseis võttis pärast ühinemist EL-iga vastu veel 12 õigusakti, mis puudutasid harmoniseerimise lõpuleviimist, Eesti siseriiklike ümberkorraldusi vastavalt EL-i edasisele arengule ja EL-i edaspidist laienemist. Viimased ei kuulu enam käesoleva töö mõttes välissuhtlemise alla.³⁹ Peatükis lähtutakse teesist, et Eesti kuulumine EL-i on Eestile majanduslikult kasulik ja pakub poliitilist turvalisust.

Suur osa neist õigusaktidest puudutavad majanduslikke üksikasju ja tehnilisi detaile. Sisulist diskussiooni nende sätete üle Riigikogus ei tekkinud ja nende vastu võtmine (lepingute puhul ratifitseerimine) kulges rutiinselt. Samas on nende hulgas mitmeid õigusakte, mis pärjusid laiemat tähelepanu Riigikogus ja mõnedel neist oli ka seos avaliku arvamusega. Nendeks olid Eesti Vabariigi ja Euroopa Majandusühenduse vahelise kaubavahetuse ja äri- ning majanduskoostöö lepingu ratifitseerimine (nn koostööleping, vt ptk 4.3.), Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vahelise assotsieerumislepingu (Euroopa lepingu) ratifitseerimine (nn assotsieerumisleping, vt ptk 4.4.) ning Riigikogu otsus „Rahvahääletuse korraldamine EL-iga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses“ (ptk 4.9.) ning ühinemisleping, mille alusel kümme kandidaatriiki ühinesid EL-iga.⁴⁰ Peatükis näidatakse olukorda, kus valitsusel ei ole Riigikogu

³⁸ Esimene EL-iga sõlmitud leping oli Euroopa Majandusühenduse ja Eesti Vabariigi kaubavahetuse ja äri- ning majanduskoostöö lepingu ratifitseerimine. Viimased õigusaktid enne Eesti EL liikmesriigiks saamist olid mitmete varem sõlmitud vabakaubanduslepingute lõpetamise ratifitseerimised, kuna need muutusid Eesti kuulumisel EL-i tarbetuteks.

³⁹ Vastuvõetud õigusaktide täielik nimekiri on kättesaadav Riigikogu väliskomisjonis.

⁴⁰ Lepingu täielik nimi on Leping Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta

opositsiooni kaasamata võimalik teostada oma eesmärgi, kuid kus opositsiooni samasuunaline eesmärk tingib olukorra, kus opositsioon ei kasuta võimalusi lõigata poliitilist kasu, vaid valib konstruktiivse koostöö.

4.1. Euroopa Liidu laienemine – Eesti võimalus pöörduda tagasi Euroopa majandusruumi

Euroopasse kuulumine on olnud Eesti identiteedi üks osa rahvuslikust ärkamisajast peale. Vähemasti eestlaste eneseteadvuses. Tegelikult lülitus Eesti Euroopa kultuuriruumi märgatavalt varem: ordu ja Taani vallutuse ning piiskop Alberti tegevuse tulemusena kristlikku maailma, Hansa Liidu tegevuse kaudu ka majanduslikult ja kaubanduslikult. Hansa Liit oli tolle aja Põhja-Euroopa tugevaim kaubandusorganisatsioon. Tolle aja mõttes oli see kuulumine ühtsesse Euroopasse, kooslusesse, mida tänapäeval täidab EL. Kuuludes Venemaa koosseisu, säilis Eestis kuni 1880-ndateni Balti erikord, mille kaudu kuulus Eesti sisuliselt rohkem kokku Lääne-Euroopa kui Venemaaga. Eestlaste rahvusliku liikumise suunale avaldasid need asjaolud määravat mõju.

Juba Jakob Hurt rõhutas, et „eestlaste esivanemad polnud mingi metsik hõim maailma äärel, vaid lääne tsivilisatsiooni kuuluv Euroopa rahvas, kellel põlisrahvana on ajalooline ainuõigus „eestlaste maale””(Karjahärm 1995, 2051–2077). Noor-Eesti püstitas XX sajandi alguses loosungi „Olgem eestlased, aga saagem eurooplasteks!“ Tsaarivalitsuse aja viimaste kümnendite Eesti rahvuslikku mõtet kujundas see ringkond ilmselt kõige enam. Eesti Euroopa-identiteeti rõhutati kõikide valitsuste ajal enne Teist maailmasõda ja Nõukogude okupatsiooni aastatel vastanduti selle alusel Moskva võimule ja ideoloogiale. Iseseisvuse taastamise aastatel oli Euroopasse kuulumise ja tagasipöördumise retoorika tolleaegsete poliitikute (Lennart Meri, Mart Siiman, Toomas Hendrik Ilves jpt) ja uurijate (Marju Lauristin, Peeter Vihalemm, Ott Kurs, Rein Taagepera) põhiteese (vt Berg, Oras 2002a, 19–65). Ott Kurs viitas ühemõtteliselt Eesti-Vene piirile kui „eraldusjoonele Euroopa ja euraasialiku Venemaa vahel, mis eeldab kaitstavust ja kontrollitavust“ (Kurs 1993b, 451–468).

Samuel Huntington pidas Narva jõge piiriks lääne ja õigeuskliku tsivilisatsiooni vahel (Huntington 1999, 68, 179-180, 205–209). Osa ajaloolastest jagab samuti arvamust, et Narva jõgi on kahe kõrvuti asetseva usulise ja kultuurilise maailma piir, kuna Narva jõgi eraldab lääne tsivilisatsiooni õigeusklikust maailmast, ladina alfabeedi ja Rooma õigusel põhineva õigussüsteemi kirillitsast ning Vene õigeusust. Samas ei ole selline piir ida ja lääne vahel alati eksisteerinud, vähemasti mitte selgepiirilisena. Varakeskaegne

Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel, Tsehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga.

Pihkva oli Leedu vasall ning Vene vürstiriikides kehtis Rooma õigus ning Saksa kriminaalõigus. Pärisorjus juurdus Venemaal lõplikult alles Ivan IV ajal, 17.-18 sajandil oli pärisorjuse piiriks Elbe, mitte Peipsi-Narva. Enne Novgorodi ja Pihkva allutamist Moskvale olid need linnad lähedastes majandussidemetes Hansa Liiduga (Hansa Liit omas seal isegi kaubanduskontoreid). Tsivilisatsiooni piir joonistus selgemini välja seega alles 17. sajandil. Peeter I algatas uuesti 17. sajandil praktiliselt lakanud läbikäimise Lääne-Euroopaga, 1861–1917 lähenes tööstuslikult kasvav Venemaa paljus läänemaailmale ja piireületav läbikäimine muutus tavaliseks.

Need asjaolud tegid enesestmõistetavaks ja paratamatuks, et iseseisvuse taastanud Eesti peaaegu et vaieldamatu välispoliitiline kurss eeldas pürgimist lääneriikide hulka. Soov saada Euroopa organisatsioonide liikmeks kuulus sellesse identiteeti kui loomulik eesmärk.

Eesti taasiseseisvumine 1991. aastal tõi kaasa vajaduse integreeruda erinevate rahvusvaheliste, eelkõige muidugi lääne struktuuridega. Algul oli esmatähtis suhete loomine Rahvusvahelise Valuutafondi ja Maailmapangaga, seejärel Eesti vastuvõtmine Euroopa Nõukogu liikmeks. Kaugema prioriteedina tõusis tõsiselt päevakorda integreerumine EL-iga.

Kahepooluselise maailma lakkamine ja NSV Liidu lagunemine tekitasid maailmas uue majanduspoliitilise olukorra ning muutsid põhimõtteliselt jõudude vahekorda. Levisid koguni mõtted, et blokkide kadumisega on vastasseis jäädavalt ületatud ning maailm liigub tõrgeteta liberaalse vaba turumajanduse suunas (Fukuyama 2002). Hilisem areng on näidanud, et tolle aja ennustused ei täitunud ja kadunud blokkide asemele on kujunenud uued jõukeskused. Kuid tegelikult ei viidanud juba 1990-ndate alguse rahvusvahelised suhted tõigale, nagu edaspidi ei oleks riikidel vaja teha valikuid ja nii poliitika kui majandus liiguvad ühtse maailmakorra rööbastele.

EL-i ja NATO võimaliku laienemise küsimus endistesse nn idabloki maadesse tõstas mitte kui mõjusfääride ümberjagamise, vaid kui koostöö laiendamise ning kollektiivse julgeoleku tugevdamise teema. Vähemasti lääneriikide juhtpoliitikud nägid ja selgitasid laienemisprotsessi niimoodi. NSV Liidu õigusjärgsuse üle võtnud Vene Föderatsiooni juhtkond ja administratsioon, aga ka avalik arvamus tajus EL-i ja NATO laienemist teistmoodi, tunnetades oma mõju vähenemist rahvusvahelisel areenil. Sellest tuletati „lähivälismaa” kontseptsioon ja tees, et EL ja eriti NATO ei tohi laieneda endise NSV Liidu territooriumile. Niisugune positsioon seadis endised idabloki riigid sundvaliku ette – kas koos Venemaaga või kursil, mida Venemaa ei aktsepteeri.

Sergei Karaganovi sõnastatud õpetus „lähivälismaast“ jätkas sisuliselt NSV Liidu aegset Brežnevi doktriini naaberriikide piiratud iseseisvusest. Venemaa justkui loobus välisimpeeriumist ehk endistest, vormiliselt iseseisvatest, nn sotsialistlikest riikidest. Seda jõulisemalt kinnitas aga Venemaa oma eriõigusi ja pretensioone endistele liiduvabariikidele. Venemaa püüdel otsida tunnustust oma eriõigustele „lähivälismaade“ üle on palju põhjusi. Osa on pragmaatilised (näiteks soov kontrollida nafta- ja gaasitransiidi koridore), teised pigem

mentaalsed (impeeriumi kaotamise järgne frustratsioon ja tunnustusevajadus). Tänapäeval jätkab seda liini Karaganovi doktriin II, mis seab eesmärgiks ajada kiilu EL-i liikmesriikide vahele ja ajada maksimaalselt asju liikmesriikide pealinnadega otse (Lobjakas 28.02.2004).

Eesti jaoks oli EL-i astumine eelkõige ebamugavast geopoliitilisest asendist lahkumine ja suuremasse majandusruumi sisenemine. Reaalselt oli Eesti liitumisele EL-iga vaid kaks alternatiivi:

- 1) liitumine SRÜ-ga või vähemalt oluline lähenemine sellele (praktiliselt Venemaale). Integratsioon idaga oleks võimaldanud ilmselt suurendada põllumajandustoodete eksporti (nagu 1990-ndatel Moldova) ning transiidilaekumisi (nagu vähemalt 2005. aastani Ukraina), kuid halvendanuks oluliselt Eesti investeerimiskliimat ja seadnuks ohtu rahvusliku julgeoleku. Liitumine SRÜ-ga ei tulnud aga reaalpoliitikas kõne alla, sest rahvas ja poliitikud ei soovinud seda. Olukord idas oli jätkuvalt labiilne ja äärmiselt raskesti prognoositav;
- 2) püsimine väljaspool mõlemat liitu, mis ideaalis oleks võimaldanud vältida suveräänsuse delegerimist integratsiooni ohvrina. Selle variandi majanduslikust (mitte julgeolekupoliitilisest) mõttest oleks võinud rääkida, kui Eesti oleks saanud mingi eristaatuse (nagu Šveits) või suurte naabrite erimajanduspiirkonna-maksuparadiisina (Hongkong, Singapur) (Kilvits 2008, 243-244).

Eesti võimalik kurss ühinemisele rahvusvaheliste poliitiliste ja majandusorganisatsioonidega nagu Rahvusvaheline Valuutafond, Maailmapank, Euroopa Nõukogu ja EL⁴¹ tõstatus kohe, kui iseseisvus oli taastatud. Selles nähti ühte tugevaimat tagatist Eesti iseseisvuse püsimisele, aga ka kõige kiiremat teed, taastamaks nii majanduslikud kui poliitilised suhted läänega, aga ka saavutamaks impulssi kiireks majanduse restruktureerimiseks ja heaolu saavutamiseks (vt Kilvits 2008, 244). Venemaa ei teinud saladust, et kohtleb Eestit ja teisi Balti riike teistsugustel alustel, kui muid iseseisvaid riike. Moskva lahterdas 1990-ndate alguses Baltimaad oma „lähivälismaaks” ja rõhutas nii sõnas kui ka teos, et Eesti, Läti ning Leedu sõltumatus on tingimuslik ja Venemaal kui endisel peremehel on selle piirkonna suhtes eri huvid, kohustused ja õigused (Kilvits 2008, 143). Iseseisvuse taastamise ajal ja ka hiljem oli Eesti jätkuvalt majanduslikult integreeritud NSV Liidu majandusruumi.

Ka veel 19 aastat pärast iseseisvuse taastamist peame paratamatult arvestama, et Eesti geoökonoomiline positsioon on kas otseselt või kaudselt (sh geograafiliselt ja ajalooliselt) paljuski seotud Venemaa majandusruumiga (eelkõige n-õ infrastruktuuri-klastriliselt). Eesti raudteed, sadamad, elektriliinid, gaasitorustikud ehitati omal ajal NSV Liidu vajadusi silmas pidades. See

⁴¹ Eesti iseseisvuse taastamise hetkel EL veel ei eksisteerinud ja see nimi asendas Euroopa Ühenduse Maastrichti lepinguga. Töös kasutatakse EL-i läbivalt ka Euroopa Ühenduse kohta.

infrastruktuuriline seotus ei kadunud ka Eesti iseseisvuse taastamise järel, kui NSV Liidu järglaseks sai Venemaa. Ning tolles Vene majandusruumis kehtivad hoopis teised reeglid kui EL-is.

Tegelik iseseisvus tähendas võimalikult kiiret sellest majandusruumis väljumist või vähemalt Venemaa mõju ning osakaalu vähendamist. Eesti suurus, geograafilist asendit ja majanduslikku võimekust arvestades ei olnud mõeldav, et Eesti saaks tulla toime eraldiseisva majandusjõuna ja isoleeritud üksusena. Kommunistlikud Albaania ja Põhja-Korea olid seda üritanud ja isolatsiooni ka saavutanud, kuid maksid selle eest kohutava vaesuse ja arenguperspektiivide puudumisega. Sellise arengutee valimine ei oleks vastanud kellegi huvidele.

Idealis oleks püsimine väljaspool mõlemat liitu (EL-i ja SRÜ-d) võinud vältida suveräänsuse delegeerimist integratsiooni ohvrina. Kuid selline „sõltumatus” oleks ikkagi olnud näiline. Kuna kogu maailmas süvenesid globaliseerumise ja regionaliseerumise protsessid (vt Kilvits 2008, 155–169) siis nende protsesside koosmõju ei jätnud Euroopa postsotsialistlikele riikidele iseenesest palju valikuvõimalusi. Kuid see omakorda eeldas ikkagi integreerumist ka laiemasse majanduspoliitilisse keskkonda. Kuna sõltuvust maailmasüsteemist – eelkõige EL-ist – ei oleks saanud niikuinii vältida, oli arukas seda sõltuvust edasi arendada ja vormistada meile kõige sobivamal viisil, ilmutades ise initsiatiivi (Kilvits 2008, 244).

Seega oli Eestil sisuliselt kaks valikut: kas pürgida Euroopa ühisturгу ehk EL-i majandusruumi või jääda NSV Liidu majandusruumi osaks, olles küll vormiliselt NSV Liidust väljaspool olev iseseisev riik.⁴² Samas oli selge, et ühinemisprotsess EL-iga tuleb pikk ja ei olnud mingit kindlust, kas Eesti üldse kunagi EL-i pääseb. Mõte, et Eestist võiks saada EL-i liikmesriik, oli võõras ja lausa kujuteldamatu Lääne-Euroopas. Kui hakati rääkima EL-i ittalaienemisest, peeti eeskätt silmas Poolat, Tšehhoslovakkia⁴³ ja Ungarit. Kaugemas tulevikus ka Bulgaariat, Rumeeniat ja Jugoslaaviat. Veel 1991. aasta keskpaigas loodeti Jugoslaavia terviklikkusele ja püsijäämisele. See, et endise NSV Liidu või Jugoslaavia liiduvabariigid võiksid saada iseseisvalt EL-i liikmesriikideks, ei mahtunud selle aja Lääne poliitikute kujutlustesse põhjustel, et nende riikide võimalikku lagunemist ei suudetud prognoosida.

EL-i itta laienemist ei ajendanud pelk ligimesearmastus kaaseurooplaste pärast. Seda laienemissoovi kandsid mitmed puhtratsionaalsed kaalutlused, kus rolli mängisid varem liitunud vajadused avardada majandusliku tegutsemise

⁴² 1991. aasta sügisel, kui taastati Eesti iseseisvus, ei nähtud veel võimalust, et NSV Liit laguneb juba vähem kui poole aasta jooksul 12 iseseisvaks riigiks ja NSV Liidu majandusruum lakkab pankrotistumise läbi eksisteerimast. Ent hilisem areng on näidanud, et kui Eesti oleks jäänud väljapoole EL-i majanduslikku integratsiooni, oleks Eesti majanduslikud ja sotsiaalsed probleemid kujunenud ligikaudu samasugusteks, kui need on tänastel SRÜ riikidel.

⁴³ Hiljem muutus selle riigi nimi Tšehhi ja Slovaki Liitvabariigiks ning 1. jaanuaril 1993 see riik lakkas eksisteerimast ning Tšehhi Vabariigist ja Slovaki Vabariigist said iseseisvad riigid.

välja ja suurendada stabiilsust enda ümber. EL-i laienemine aitas maksimeerida globaliseerumisega kaasnevaid uusi võimalusi ning minimeerida selle riske. Euroopa heatahtlikkuses segunesid ratsionaalsus ja emotsionaalsus.

Läänemereäärsed riigid olid kindlasti huvitatud, et idakallas oleks nendega koos ja Läänemerest saaks (peaaegu et) EL-i sisemeri. Püüti vältida ebastabiilsust siinses regioonis. Läänemaailmale oli odavam ja turvalisem panustada riikide jaluleaitamisse kui lasta neil nurjuda ja siis kaitsta end ohustava ebastabiilsuse piiramisrõngas.

EL-il on ainult siis šanss muutuda edukaks globaalregiooniks, kui majanduspoliitiliseks tervikuks ühinevad need siinkandi rahvad, keda ühendada saab.

Oma rolli mängisid ühisväärtused, jagatud ajalugu, solidaarsus, mahajäänute järeleaitamine, demokraatia juurutamine. Samas majanduslikust seisukohast vaadates ei olnud EL-il üldse kasulik kandidaatriike liituma kutsuda.

Uute riikide vastuvõtmisega EL-i oli kiire selles mõttes, et kandidaatriigid oleksid võinud asja venides hakata moodustama mingeid EL-i väliseid koalitsioone. Kandidaatriigid oleksid võinud oma struktuure sedavõrd muuta, et edaspidi oleks nende koolutamine EL-i skeemide järgi veel kulukam olnud.

4.2. Euroopa Liiduga ühinemise poolt- ja vastuargumendid

Eespool mainitud asjaolud paraku ei hoidnud Eesti võimused tagasi soovi EL-iga ühineda valjuhäälselt kuulutamast ning selles suunas tegutsemast (Jarne 20.02.1993). Esimesed kokkulepped Eesti ja EL-i vahel sõlmiti ja ratifitseeriti juba Riigikogu VII koosseisu poolt (1993). Põhiliselt hõlmasid need suhtlemise algperioodil kokkuleppeid, mida EL sõlmis kõigi riikidega, kellega oli kahepoolne huvi arendada koostööd, eriti kaubanduse vallas, nende kaudu jõuti assotsieerumislepinguni (1995), mis oli juba selge märk ühinemisprotsessi ettevalmistamisest.

EL on oma ajaloo vältel olnud eeskätt majanduslik ühendus. Kuid EL tekkis ikkagi eeskätt poliitilistel ja julgeolekulistel kaalutlustel. Euroopa ühendajate eesmärk oli ja on tekitada stabiilne suurregioon. EL-i loomisel olid määravaimaks just julgeolekukaalutlused, soov vältida uue maailmasõja puhkemist (ajaloolist vastuseisu Saksamaa ja Prantsusmaa vahel), aga ka püüd olla piisavalt tugev, et seista vastu USA (majanduslikule ja kultuurilisele) ning NSV Liidu (poliitilisele ja sõjalisele) survele. Juba Euroopa Sõe- ja Teraseühendus võimaldas osalejariikidel vastastikku tõhusalt kontrollida sõjatööstust.

Autori hinnangul järgisid EL-ile alusepanijad eelkõige nelja sihti:

- 1) vajadus tagada Euroopa kontinendil kestev rahu (selle mõiste alla mahtus ka sotsiaalne rahu liikmesriikides);
- 2) luua toimiv alus tulevaste põlvete heaolule;

- 3) tõrjuda kommunismioht – küsimus polnud ainult NSV Liidus ja ikestatud Ida-Euroopas, vaid ka tõsiasi, et näiteks Prantsusmaal ja Itaalias olid kommunistide positsioonid Teise maailmasõja järel väga tugevad. Lähtuti eeldusest, et kapitalismi eelistel rajanev majandusedu kahandab komparteide mõju;
- 4) leida hoovad, mille toel Euroopa võiks tulevikus hakata edukamalt mõjutama maailmapoliitikat.

EL tahab:

- 1) ühendada Vana Maailma riigid ja rahvad, kes jagavad suures ulatuses ühishväärtusi ja on ajalooliselt kujunenud ligilähedaselt samade vaimsete ja aineliste tegurite mõjuväljas;
- 2) vastastikuse seotuse kaudu teha võimatuks selle vägivalda, laose ja hullumeelse kordumine, mida Euroopa on läbi sajanud kogenud;
- 3) tekitada konkurentsivõimeline majanduspoliitiline suurpiirkond;
- 4) tagada, et Euroopal oleks otsustav sõnaõigus maailma tuleviku kujundamisel.

Sõe- ja Terasetööstuse Liit asutati 1950, et parandada sõjas kannatada saanud Euroopa riikide⁴⁴ konkurentsivõimet Ameerika Ühendriikidega ja säilitada majanduslikku sõltumatust NSV Liidu ja tema Ida-Euroopa satelliitriikide tegevusest. Hiljem konkurents tihenes veelgi, eriti Jaapani ja Kagu-Aasia riikide kiire arengu tulemusena, mistõttu EL nägi oma majandusliku võimsuse ja konkurentsivõime kasvu ühe võimalusena edasist laienemist ja samaaegselt seesmise integratsiooni tihendamist. Hiljem lisandusid EL-i majanduslikule aluspõhjale poliitilised struktuurid ja pädevused, mis Maastrichti lepinguga omandasid süsteemse terviklikkuse ja võimu osalise delegerimise liikmesriikidelt EL institutsioonidele. Seega tähendas Eesti otsus liikuda EL-iga ühinemise suunas eeskätt majanduspoliitilist otsust lülitada EL-i majandusruumi, ühisturgu, harmoniseerida oma seadusandlus EL-i õigusaktidega, tunnustada nelja vabadust – inimeste, kapitali, kaupade ja teenuste vaba liikumist – ja loobuda suurest osast majanduslikust iseseisvusest, delegerides selle EL-i institutsioonidele.

Kahtlemata tähendas EL-iga ühinemine osa suveräänsuse loovutamist ühise otsustusmehhanismi kasuks. Samas pakub EL oma liikmesriikidele võimalust osaleda selliste otsuste langetamisel, mis mõjutaksid neid sõltumata sellest, kas nad kuuluvad EL-i või mitte.

Eesti ühinemine EL-iga pakkus poliitilist kaitset ning suhteliselt kiiret ja stabiilset majanduslikku arengut. Nüüdisaegne julgeoleku käsitus ei piirdu vaid selle militaarse ehk puhtalt kaitsealase mõõtmega. Tegemist on kompleksse nähtusega, kus samavõrd on esindatud nii majandus kui ka sotsiaalvaldkond, nii

⁴⁴ Asutajaliikmeid oli kuus: Belgia, Holland, Itaalia, Luksemburg, Prantsusmaa ja Saksamaa Liitvabariik. Ühendkuningriik keeldus ühinemast.

ökoloogia kui ka poliitika. Riigi poliitiline julgeolek on ennekõike tema võime tagada poliitilise süsteemi tasakaalustatud toimimine ja riigi poliitika prognoositavus, seeläbi aga ka usaldusväarsus partnerlussuhete seisukohalt. EL on kehtestanud väärtuspõhised standardid, mis iseloomustavad demokraatlikku õigusriiki, ning jälgib tähelepanelikult turvariske riikide poliitilistes sisearengutes.

Riigi majanduslik julgeolek tähendab tema võimet paindlikult reageerida kriisiolukordadele ja konjunktuurimuutustele ning tagada majanduse toimimine viisil, mis tagaks kogu riigi poliitika kandejõu. EL-i majanduspoliitika on nüüdisaegse turumajanduse seisukohalt arukas (makromajanduslik stabiilsus; kaupade, kapitali, teenuste ja tööjõu vaba liikumine; turujärelevalve reeglid), samal ajal kui pakkumist mõjutavad tegurid on liikmesriikide enda kujundada.

Sotsiaalne julgeolek tähendab võimet tagada sotsiaalsed elementaarstandardid vältimaks poliitiliste probleemide tekkimist turumajandusega kaasas käiva varandusliku kihistumise pinnal. EL-i astumine lõi Eesti jaoks uue, võimalusterohke sotsiaalse keskkonna, kus šansid ja garantiid moodustavad senisest palju harmoonilisema koosluse.

Ökoloogiline julgeolek tähendab meie suutlikkust tagada endale ja järelpõlvedele puhas looduskeskkond. See tähendab ka suutlikkust toimida väljaspool oma kitsaid rahvuspiire. Mõistagi on selline tegevus üheskoos EL-i struktuuridega tõhusam.

Väga levinud oli väide, et Eesti julgeoleku tagamiseks piisanuks NATO-st. Kui Euroopa vabadust kaitsev globaalprojekt NATO 1949. aastal käivitati, võis tema peasihid kokku võtta triaadina: hoida ameeriklased sees, venelased väljas ja sakslased maas. Need olid lihtsad eesmärgid, mis andsid militaarpoliitilisele alliansile aastakümneteks põhjendatuse ja veenvuse. Kuid NATO pole mõeldud niivõrd sõja pidamiseks, kuivõrd sõja vältimiseks. Sama ülesannet täidab ka EL. Nendesse kahte organisatsiooni kuulumine ajab Eesti ründamise hinna nii kalliks, et keegi ei taha seda üritada. NATO tõstab kõrgele Eesti ründamise sõjalise hinna, EL aga poliitilise, majandusliku ja kaubandusliku hinna. Seetõttu peetakse loomulikuks, et NATO liikmed kuuluvad ka EL-i (välja arvatud mõned vähesed erandid). Suur osa Venemaa impordist ja ekspordist on seotud EL-iga. Valdav enamik välisinvesteeringutest pärineb EL-ist. Head suhted EL-iga on Venemaale majanduslikust seisukohast eluliselt vajalikud. Venemaa võib teatava piirini lubada suhete pingestumist NATO-ga, suhted EL-iga on talle aga igapäevaselt tähtsad.

Siinjuures tuli arvestada – võimalik, et Eesti jaoks kõige hellema temaga – kontrolli vähenemisega migratsiooni üle. Vaba liikumise põhimõtte tähendab paratamatult migratsiooni suurenemist. Viimastel kümnenditel on EL-i liikmesriigid olnud ise migratsioonist huvitatud, kuna nende majandus sõltub migrantidest. Kilvitsa sõnul on mõnes riigis migrantide suhtarv kogu rahvastikust juba ületanud 11% piiri, näiteks Rootsis (Kilvits 2008, 177). Eestis oli aga migrantide osatähtsus NSV Liidu poliitika tulemusena tõusnud ca 40%-ni. Seega oli Eestis tekkinud alateadlik hirm migratsiooni ees, kuna selles nähti

ohtu Eesti riigi ja rahva püsijäämisele. Ometi kaalusid EL-i kuulumise plussid avalikus arvamuses need hirmud üles.

Euroskeptitsism toetus põhiliselt järgmistele teesidele:

- 1) bürokraatia ja eurostandardid;
- 2) märkimisväärne iseseisvuse kadumine;
- 3) EL-i migratsioonipoliitika – piirideta Euroopa.

Nn „eurodebatti” analüüsides jagunevad EL-i astumise vastased autori hinnangul järgmistesse kategooriatesse:

- 1) Siirad EL-i vastased kartsid muutusi ja muretsesid Eesti identiteedi ja iseseisvuse kadumise pärast. Need euroskeptikud ei olnud oma vaadetes ja aktsioonides eriti ühtsed ja rivaalitsesid omavahel. EL-i juures häirisid neid väga erinevad asjad. See kartus hõlmas kõige suuremat osa euroskeptikutest ja avaldus Riigikogust väljas olevate väikeparteide (Eesti Iseseisvuspartei, Vabariiklik Partei, Eesti Kristlik Rahvapartei, varasemalt Tuleviku Eesti Erakonna) ning EL-i vastaste avaliku elu tegelaste (Vello Leito, Martin Helme, Mait Raun jt).
 - Ultraliberaalse majanduspoliitika pooldajad pidasid EL-i liialt sotsialistlikuks moodustiseks ja kartsid, et sinna astudes peab Eesti loobuma meile suurt edu toonud liberaalsest ja mitteproteksionistlikust majanduspoliitikast ning võtame omaks liigbürokraatliku ja ülereguleeritud poliitika. Enamike majandusteadlaste arvates oli aga jutt kohustuslikust eurobürokraatiast mõnevõrra liialdatud. Maailma majandusvabaduse 2003. aasta edetabelis, mida koostab Heritage Foundation, seisib Eesti küll kõrgel kuendal kohal, ent meiega jagas seda kohta EL-i kuuluv Taani, koha võrra ees oli samuti EL-i kuuluv Iirimaa. IMD maailma maade konkurentsivõime edetabelit juhtis aga väikeriikide arvestuses Soome, samuti EL-i kuuluv riik. Seda arvamust rõhutasid reformierakondlased Igor Gräzin ja Tiit Käbin (hiljem lahkus R-ist). Välismaalastest avaldasid sellist seisukohta mitmed Briti konservatiivid ja Boris Nemtsov Venemaalt.
 - Rahvuslased olid mures inimeste (tööjõu) vaba liikumise pärast, samastasid EL-i suuresti NSV Liiduga ning kartsid Eesti sõltumatuse, keele, kultuuri jms pärast. Nemad langesid paljuski kokku esimeses jaotuses toodud liikumiste ja isikutega ehk siis Iseseisvuspartei, Vabariiklik Partei ja Kristlik Rahvapartei.
 - Mitmete valdkondade tööandjad ja ka töövõtjad muretsesid EL-i väidetavalt väga karmide standardite ning oma konkurentsivõime pärast jne. See puudutas osasid väikeettevõtjaid, eriti teeninduses, osaliselt ERL liikmed ja toetajad.
- 2) Protesteerijad olid sageli inimesed, kes oma rahulolematuse suunasid riigivõimu ning kõigi tema tegemiste, sh ka EL-i astumise vastu. See ei olnud organiseeritud liikumine, vaid lähtus inimeste isiklikust valikust.

- 3) Politikaanid püüdsid EL-i vastasuse nišši kasutades poliitikasse (tagasi) tulla või oma olemasolevaid positsioone tugevdada. On jäänud mulje, et Jaanus Raidali ja Uno Silbergi motiivid lähtusid sellest, aga ilmselt mõjutasid nišjotsingud ka mitmeid Riigikogust väljas seisvaid erakondi. See kategooria oli oma niši teadlikult valinud ja lootis edasistest arengutest igal juhul kasu lõigata, arvestades ka asjaoluga, et pärast rahvahääletuse positiivset tulemust ja EL-i astumist iga tekkiva raskuse puhul meelde tuletada, et nägid seda kõike juba ammu ette.
- 4) Venemaaga lähedaste suhete pooldajad, aga samuti selle riigi huvide esindajad. Venemaa argument mõjutas ilmselt EÜTP ja Tiit Toomsalu seisukohti.
- 5) Lääne euroskeptikute kohapealsed esindajad olid sealt (eriti Suurbritannia konservatiivid hulgast), kes said sealt ka rahalist toetust (Martin Helme, Ivar Raig).
- 6) Kompleksidest tulenev vastasseis – isiklike probleemide ja tähelepanu puuduse käes vaevlevad inimesed, kes otsisid vastuseisust tähelepanu. Sarnased protesteerijatele.

Seega oli enne rahvahääletust mõtet agiteerida vaid siiraid EL-i vastaseid ja protesteerijaid. Ja ka neile inimestele oli peaaegu võimatu midagi uut ja originaalset öelda – kõiki EL-i poolt ja vastu argumente oli meedias juba aastaid ulatuslikult selgitatud.

Siiraid EL-i vastaseid võis vaid keelitada, et nad tutvuksid veelkord kõigi poolt ja vastu argumentidega ja usaldaksid spetsialiste ning veendusid, et EL-ist on meile tunduvalt rohkem kasu kui kahju.

Üllatavalt vähe avaldasid EL-i poolt ja vastu seisukohtade kujunemisele majanduslikud ja ärihuvivid. Oli ennustatav, et Venemaaga lähedalt seotud ettevõtetel läheb EL-i kuuludes raskemaks oma äri ajada. Teisalt kaalutleti võimalusega, et EL-i kuulumine võib nende positsioone Venemaal tugevdada: olles EL-i ettevõtte, saavad nad paremini oma Venemaa sidemeid ära kasutada ja turgu laiendada mõlemas suunas.

1990-ndatel tundus meile väga olulisena WTO liikmesus, mille me saavutasime 13. novembril 1999. Kuid käesoleval ajal on WTO liikmesus EL-i liikmesusega võrreldes Eestile teisejärguline: 2/3 Eesti ekspordist läheb teistesse EL-i liikmesriikidesse (Eurostati jaoks see polegi ekspordist vaid sisekaubandus; ekspordiks loetakse vaid kaupade vedu kolmandatesse riikidesse). Kahtlemata on WTO ja EL-i eesmärgid mõneti vastuolus. WTO eesmärgiks on globaliseerumine (vabakaubandus kogu maailmas), EL (ja teiste majandusühenduste) eesmärgiks regionaliseerumine (majanduskoostöö eeskätt liikmesriikide vahel). Seni on õnneks suudetud suuremaid konflikte vältida.

4.3. Eesti ja Euroopa Liidu vaheline koostööleping (1993)

Eesti Vabariigi ja Euroopa Majandusühenduse vahelise kaubavahetuse ja äri- ning majanduskoostöö leping (edaspidi koostööleping, akt nr 54-VII) oli esimene Eesti ja EL-i vahel sõlmitud raamleping, mis lõi alused edaspidiseks majandusalaseks koostööks, kaubavahetuseks ja Eesti orienteerumiseks EL-i turule. Selle lepinguga käivitati protsessid, mis viisid 11 aastat hiljem Eesti ühinemiseni EL-iga.

Eelnõu I lugemine toimus 12. jaanuaril 1993 ja algatajapoolse ettekande tegi tollaegne välisminister Trivimi Velliste (I).

Välisminister märkis, et lepingu eelnõu on jõudnud valitsuseni juba üleelmise valitsuse ajast⁴⁵ ning 12 Euroopa riigi poolt on see juba ratifitseeritud. Leping aitab Eestil määratleda oma kohta Euroopa riikide seas, näeb ette impordile kehtivate spetsiifiliste kvantitatiivsete piirangute kaotamist Euroopa Majandusühenduse poolt ning kõrgeima vabadusastme rakendamist partneri impordi käsitlemised; tähendab mittediskrimineerivat kohtlemist, võrreldes teiste koostööpartneritega. Ent lepingul on ka väga oluline poliitiline tähtsus üldse Balti riikide demokraatliku arengu toetamisel ning mitmesuguste abi- ja koostööprogrammide edendamisel. Sellega kohustub Euroopa Ühendus oma volituste piires toetama Eesti ühinemist nende rahvusvaheliste organisatsioonide ja konventsioonidega, mille liikmeks Euroopa Ühendus ise on. Leping võimaldab minna edasi teel, mille on valinud teised Kesk- ja Ida-Euroopa riigid. Assotsiatsioonikokkulepped Euroopa Majandusühendusega on juba jõustunud Poola, endise Tšehhoslovakkia ja Ungariga, allkirjastatud Rumeeniaga, juba parafeeritud Bulgaariaga. Välisminister avaldas lootust, et Riigikogu ratifitseerib lepingu.

Riigikogu liikmete küsimustele vastates täpsustas välisminister järgmisi asjaolusid:

- 1) põllumajandusminister on näinud ohtusid, et meie põllumajandus võib turu avanedes sattuda löögi alla. Kuid me peame tegema valiku. Leping tähendab, et tuleb minna vabaduse teed majanduses, ükskõik kui karm ja valus see vabadus ei ole;
- 2) leping ei kaitse meid odava toodangu eest, kuid annab võimaluse viia meie odavat toodangut Euroopasse;
- 3) valitsus on arutanud põllumajanduse subsideerimise probleeme (kuna EL subsideerib), kuid jääb küsimus, kust selleks võtta raha. Vaja on nõiaring läbi murda;
- 4) Europarlamendis on aru saadud, milline on inimõiguste olukord Eestis, seetõttu Europarlament selle lepingu ka ratifitseeris.

⁴⁵ E. Savisaare juhitud valitsuse ajast.

EL-i subsideeritud põllumajandustoodang hakkas – vastu igasugusele majandusloogikale – liikuma kallist läänest odavasse itta (näiteks Prantsusmaalt Rumeeniasse). Hiljem olukord stabiliseerus – uued liikmesriigid hakkasid ka subsidiidume saama-maksma, kuigi vanadest liikmesriikidest vähem.

Kaasettekande esitas väliskomisjoni nimel Riivo Sinijärv (KK). Sinijärv märkis, et kui eelkõneleja rääkis eelkõige lepingu poliitilisest taustast, siis tema suunaks tähelepanu majandust puudutavale küljele. Eesti ei saa ignoreerida, et Euroopa ühendus saab enne sajandivahetust meie põhja- ja läänenaabriks ning teadvustab endale majanduskontaktide vajadust selle ühendusega. Kuid kokkulepe ei pane Eestit ja EMÜ võrdsetesse tingimustesse. 03.12.1992 otsustas väliskomisjon 10 liikmega (2 puudusid) ühehäälselt esitada koostööleping Riigikogule ratifitseerimiseks. Küsimustele vastates täiendas Sinijärv:

- 1) leping võimaldab Eestil oma majandust piisavalt kaitsta. Aga me liigume vabakaubanduse suunas;
- 2) see võimaldab kergemini Eesti äri meestel minna Euroopasse;
- 3) küsimusele, kas leping võib anda tulevikus Euroopa Ühenduse maadele võimaluse Eesti sisepoliitilist elu mõjutada, saab vastata, et suurematel on alati paremaid võimalusi väiksemaid mõjutada.

Kaasettekande tegi ka Majandus- ja põllumajanduskomisjoni poolt Kalev Kukk (K), kes rõhutas, et komisjon toetab selle lepingu ratifitseerimist, kuna see kohustab meid selleks, mida meil on vaja teha. Lepingu ülesandeks on diskrimineerimise vältimine. „Kahju ainult, et leping nii hilja Riigikogu ette jõuab. See on normaalne standardleping.”

Sellega I lugemine lõpetati.

Teine lugemine leidis aset 21. jaanuaril 1993 ning leping ratifitseeriti 75 poolthäälega. Vastu ei olnud keegi, üks jäi erapooletuks (Riigikogu stenogramm 12.01.1993; RT II 1993, 3, 2).

Arutelust lähtuvalt järeldub, et Riigikogus esindatud erakondadel ei olnud eriarvamusi küsimuses, kas EL-i suunalist koostöötegevust edendada või mitte. Arutelu keskendus majanduslikele teemadele ja kuna kõige põletavam majanduspoliitiline küsimus oli tol ajal Riigikogus kaitsetollide ja kodumaise tootmise, eriti põllumajanduse subsideerimise küsimus, siis selle ümber keerles ka arutelu. Kusjuures tuleb tõdeda, et Kindla Kodu saadikud, kes kaitsetollide eest kõige jõulisemalt võitlesid ja esitasid selle teemalisi küsimusi ka eelnõu arutelul, siiski toetasid eelnõu, mis oli selgelt suunatud vabakaubanduse laiendamisele.

Poliitilised küsimused arutelul ei tõstatunud. Kas selle põhjuseks oli üksmeel, et Eesti peab liikuma EL-iga tihedama integratsiooni suunas või asjaolu, et tihedam integratsioon toob kaasa suure osa Eesti majanduslike otsustuste delegeerimise EL-i tasandile, lihtsalt ei teadvustatud, on tagantjärele raske hinnata. Ent hääletustulemus viitas konsolideerumisele Euroopa küsimustes,

hoolimata et valitsuse ja opositsiooni suhted olid võrdlemisi teravad. Teatav osa oli ka tõigal, et koostööleping ei pälvinud erilist kajastust meedias, mistõttu selle teemaga ei olnud võimalust avalikus arvamuses toetust suurendada, pigem vastupidi. Avalik arvamus oli pigem meelestatud koostöö tihendamisele EL-iga ja vastupidistes avaldustes nähti venemeelsust. Otseselt ei öelnud keegi lepingu arutamise käigus välja, et see on üks osa Eesti eesmärgist jõuda EL-i liikmesriikide hulka ja see oleks olnud ka ennatlik. Küll märkis välisminister, et järgmine samm oleks assotsieerumislepingu sõlmimine, mis oli Eesti jaoks lükkunud hilisemasse aega kui Kesk-Euroopa riikidel eeskätt seetõttu, et Eesti alustas Nõukogude okupatsiooni tõttu iseseisvat välissuhtlemist hiljem kui Poola, Tšehhoslovakkia ja Ungari.

Tegevus EL-iga suhete tihendamiseks jätkus. Järgmine oluline leping, mis Eesti ja EL-i vahel sõlmiti, oli assotsieerumisleping.

Koostöölepingu ratifitseerimisel piirdus Riigikogu roll menetluse, arutelu ja otsustamisega. Otsus kujundati valitsuses ja Riigikogu nõustus sellega. Rahvusvaheliste lepingute sisu ei saa menetluse käigus muuta, mistõttu Riigikogul ei olnudki võimalik otsuse kujundamise mehhanismis osaleda.

Lepingut ratifitseerides lähtus Riigikogu oma õiguslikust pädevusest. Poliitilise pädevuse teema antud lepingu ratifitseerimisel üksikasjalikumalt ei avaldunud. Riigikogu oli kujundanud oma poliitilise pädevuse tasandil üldise seisukoha, et Riigikogu toetab integratsiooniprotsessi EL-iga konsensuslikult ja see seisukoht langes kokku valitsuse seisukohaga. Ka avalik arvamus toetas ülekaalult seda välispoliitilist kurssi.

4.4. Eesti ja Euroopa Liidu vaheline assotsieerumisleping (1995)

Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vahelise assotsieerumislepingu (Euroopa leping) (edaspidi assotsieerumisleping)⁴⁶ oli Eesti jaoks oluline pöördepunkt, mille alusel varasem soov saada EL-i liikmeks hakkas omandama praktilist kuju. Assotsieerumisleping on märk sellest, et lepinguosalistel arvestavad ühinemise võimalusega. See ei tähenda veel ega ka mitte tingimata lähitulevikus ühinemisläbirääkimiste alustamist ja EL-il on assotsieerumislepingud ka riikidega, kes ei ole avaldanud soovi EL-iga liituda (Liechtenstein, Šveits). Kuid assotsieerumisleping on eeldanud siiski püsivat ja tihedat seost vastava riigi ja EL-i vahel nagu ühtne majandusruum vms (Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsioon EFTA, Euroopa Majandusala EEA). Eesti jaoks tähendas see aga selgelt formuleeritud kursi algust EL-iga ühinemiseks.

Assotsieerumisleping kirjutati alla Eesti ja Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide poolt 12. juunil 1995. See oli ühtlasi tõend, et 1995. aasta valimiste järel moodustatud Koonderakonna ja Maarahva Ühenduse (KMÜ) ning Keskerakonna valitsus jätkas EL-i suunal sama kurssi, mida olid ajanud varasemad valitsused, mille parteiline tagapõhi oli teine.

⁴⁶ Leping lõppes 01.05.2004.

Assotsieerumisleping registreeriti Riigikogus 27.06.1995 (109 SE) ja juba järgmisel päeval, Riigikogu erakorralisel istungjärgul, toimus eelnõu esimene lugemine. Selline menetlustempo ilmutas, et valitsusel oli assotsieerumislepingu ratifitseerimisega kiire.

Valitsusepoolse ettekande tegi minister Endel Lippmaa (KMÜ).⁴⁷ Lippmaa märkis ettekandes järgmist:

„See on senistest võibolla kõige tähtsam leping, mille Eesti Vabariik sõlmib. Me teeme ettevalmistaval kujul seda, mida tegid lõplikul kujul Soome ja Rootsi. Poliitiline dialoog EL-i üle toimub kahel tasandil, valitsuse tasandil ja parlamentaarsel tasandil. Seda on Riigikogul väga oluline teada, sest sellega kaasneb kõnealusel tasandil järjest suuremal määral otsene kontakt. Lepingu osad on ka vabakaubandusleping, tööjõu liikumine, maksete ja kapitali liikumine. On soovitav, et me juba nüüd ühitaks vastuvõetavad seadused võimalikult EL-i seadustega. Meie otsustame ise, kuid monopole ja konkurentsi piiramist ei tohi olla.”

Küsimustele vastates täiendas minister Lippmaa:

- „Vene Föderatsioon on Aasia riik ja kui ta liituks EL-iga, ei oleks välistatud ka Hiina liitumine. Me peame Venemaad ja Hiinat käsitlema koos, kui tahame niisuguseid fantaasiaid arendada. Venemaa kaasamine EL-i on praegu täiesti hüpoteetiline ja see paistab olema väga vähe tõenäoline ka SRÜ riikide puhul;
- Oluline, et lepingu ratifitseerib Riigikogu ja mitte ministeeriumid.⁴⁸ Ministeeriumid ei ratifitseeriks seda kunagi, sest see teeb nende töö oluliselt raskemaks;
- Kui ilmneb piisava arvu inimeste tõsine soov teha EL-iga ühinemise küsimuses referendum, siis minu arvates võib seda teha küll. Ma ei kahtle, et tulemus on positiivne, sest meie rahvas ainult võidab sellest liidust;
- On igivana parlamendi ja valitsuse vaheline probleem, et palju delegeeritakse valitsusele. Seda on igal pool. Selle vastu aitab ainult aktiivsus; miski ei takista Riigikogul näitamast üles initsiatiivi ja alustamast seaduseelnõusid aladel, kus nad peavad seda vajalikuks.”

Kaasettekande pidas väliskomisjoni nimel Eino Tamm (KMÜ). Ta tutvustas komisjoni tööd ja seisukohti ning sõnas, et „komisjoni üksmeelne seisukoht on, et eelnõu menetlemine esimesel lugemisel on vajalik ja õigeaegne. Seda lepingut ratifitseerides anname me aastakümneteks kindla sihi Eesti majandusele, kultuurile ja ka kõigile muudele elualadele. Me peame leidma julgeolekugarantii, kuidas oma riiklikku ja rahvuslikku identiteeti säilitada.

⁴⁷ Endel Lippmaa oli portfelli minister, kes vastutas suhete eest EL-iga.

⁴⁸ Minister E. Lippmaa väide.

Praegu sõltub Eesti oma idanaabrist ja me oleme iseseisvad ainult niivõrd, kuivõrd see on Venemaale kasulik. Liitumine Euroopa struktuuridega loob meile põhimõtteliselt teise tausta ja tagatise. Milline tohutu töö ootab meid ees selle lepingu ratifitseerimise järel, ei kujuta ettegi. Parlamendi liikmed peavad hakkama end selles suunas koolitama. Lepinguga saab Riigikogu üksnes ratifitseerida sellisel kujul, nagu see on alla kirjutatud. Selle lepinguga me ei astu veel EL-i, vaid saame assotsieerunud liikme staatuse, mis ei ole lõplik ega pöördumatu. Referendum võiks toimuda hilisemas etapis. Täisliikmeks saamist ei tule nähtavasti lähiaastatel.” Sellega esimene lugemine lõpetati (Riigikogu stenogramm 28.06.1995).

Teine lugemine toimus samuti erakorralisel istungjärgul 1. augustil 1995. Põhiettekandja minister Lippmaa rõhutas, et ei hakka lepingu eelnõu uuesti põhjalikult tutvustama ja rõhutas, et see on kolmeaastase töö vili. Kaasettekande tegi selgi korral Eino Tamm, kes kinnitas, et väliskomisjoni üksmeelne seisukoht on, et eelnõu tuleb teisel lugemisel vastu võtta.

Läbirääkimistel ükski Riigikogu liige sõna ei võtnud. Seaduseelnõu vastuvõtmise poolt oli 86 Riigikogu liiget, vastu ja erapooletuid ei olnud (Riigikogu stenogramm 01.08.1995). Leping jõustus 31.01.1998.

Niisiis, assotsieerumislepingu ratifitseerimisel oli Riigikogu arutelu keskmes juba selgelt poliitiline otsus valmistada ette ühinemist EL-iga. Muud küsimused nagu põllumajandustoetused, mis olid olnud teravad varasematel EL-i teemalistel aruteludel, jäid tagaplaanile. Üheks põhjuseks oli kindlasti asjaolu, et KMÜ, kes võitles kõige järjekindlamast põllumajanduse toetamise ja tollipiirangute eest, oli ise valitsuses ning selle sama valitsuse prioriteediks oli lepingu ratifitseerimine. Et valimistest oli möödas vaid mõni kuu ja ettevalmistused assotsieerumislepingu sõlmimiseks oli teinud valimiste-eelne koalitsioon, kes oli tervikuna jäänud opositsiooni, siis ei olnud ka neil võimalik ilmutada teistsugust suhtumist. Igatahes on arutelu ja tehtud otsuse valguses ilmne, et Riigikogus valitses üksmeel EL-iga ühinemise küsimuses. Võrdlemisi üksmeelne oli selles ka avalik arvamus (vt lisa 4). Vaid üks erakond, marginaalse toetusega Tuleviku Eesti Erakond oli avaldanud vastuseisu Eesti ühinemisele EL-iga. Kuid Tuleviku Eesti Erakond ei olnud Riigikogus esindatud. Teisi selgelt EL-i suhtes vastaseid või skeptilisi jõude või persoone ei olnud 1995. aastaks veel tekkinud.

Ka selle lepingu ratifitseerimisel lähtus Riigikogu õiguslikust pädevusest ning poliitilise pädevuse väljenduseks oli üksmeelne toetus assotsieerumislepingule.

4.5. Ettevalmistused Eesti ühinemiseks Euroopa Liiduga (2002)

Valitsuse ettevalmistused EL-iga ühinemiseks olid jõudnud 2002. aasta kevadeks faasi, milles oli aeg ette valmistada EL-iga liitumise protseduuri nii, nagu see Eesti Vabariigi põhiseaduse alusel sai toimuda. Samas oli jõutud EL-i

tasemel otsuseni, et järgmine laienemise ring võiks aset leida 2004. aasta kevadel. Läbirääkimised EL-iga liitumise üle pidid jõudma tolleaegsete prognooside järgi lõpusirgele 2002. aasta lõpuks. Seega pidi Eesti riigivõim arvestama, et siseriiklikud otsused, mis on vajalikud EL-iga ühinemiseks, oleksid selleks ajaks vastu võetud ja jõustunud hiljemalt hetkeks, mil Eesti ühineb EL-iga. Ühinemine eeldas Riigikogu poolset vastavasisulist otsust, liitumislepingu ratifitseerimist. Paraku ei olnud veel selgeks räägitud, milline peaks olema Eesti ühinemise konkreetne vorm. Kõigepealt, kas selleks on vaja põhiseaduse muutmist ja kui on vaja, siis mis ulatuses tuleks põhiseadust muuta. Samuti, kas EL-iga ühinemiseks tuleks korraldada rahvahääletus ja kui jah, siis mida rahvahääletusel küsida: kas panna rahvahääletusele põhiseaduse muudatus, muu riigielu küsimus, millega selgitada välja rahva soov või mõlemad.

Seisukohti esitatud küsimustes oli nii avalikkuses, poliitikute, juristide jt ekspertide keskel mitmeid ja kohati vastukäivaid. Siinjuures tuleb eristada poliitilist hoiakut, kas argumendid lähtusid soovist EL-iga ühineda või seda kõikvõimalikul moel, sh õiguslike vahenditega takistada, ja juriidilist seisukohta, kuidas ühte või teist sätet Eesti Vabariigi põhiseaduses tõlgendada.

Analüüsist nähtub, et Riigikogus esindatud erakondade seas valitses EL-iga ühinemise suhtes konsensus õigupoolest juba 1990-ndate keskel, kui ratifitseeriti assotsieerumisleping. Seda tõestavad ka erinevate erakondade arvamusiidrite seisukohad, sõltumata kuulumisest valitsuskoalitsiooni või opositsiooni. Tõsi, need arvamused kooruvad välja hiljem tehtud intervjuudest ning ei saa välistada, et mitmed seisukohad olid kujunenud alles EL-iga ühinemise protsessi käigus. Kuid sellegipoolest võib näha suurt üksmeelt EL-iga ühinemise protsessi igas faasis. Eesmaa sõnul oli suuri kõhklusi Keskerakonnas, kuhu kuulus päris palju EL-i suhtes eitavalt meelestatud inimesi, kuid kes valitsuskoalitsiooni kuuluses jätkas EL-iga ühinemise protsessi (Intervjuu Eesmaaga). Keskerakonnas oli EL-i poolt ja vastu küsimus paljuski erakonna sisemise võimu küsimus (Intervjuu Marrandiga). Marrandi kinnitusel esindasid Rahvaliidus mitmed põllumehed, sh Janno Reiljan⁴⁹, väga jõuliselt euroskeptitsismi ja nendega kujunes välja kahepoolne debatt. Oli palju ebauslike maainimeste hääli, tegelikult aga määras A. Rüütli seisukoht, kuna tema toetas tugevalt EL-i ja Rahvaliit ei oleks läinud temaga vastuollu. Kui Rahvaliit oli opositsioonis, siis mängiti sageli emotsionaalsele küljele, eriti kui 2001. aastal olid eurovastased Eestis ülekaalus. Koalitsioonis olles aga võeti Euroliidu suhtes selgelt jaatav positsioon. Hiljem sisepoliitilistel põhjustel mängiti eurovastasusega, et mitte kaotada maainimeste usaldust, aga tõsist vastuseisu ei olnud (Intervjuu Marrandiga).

I, M, ja R seisukohad olid üksmeelselt EL-iga ühinemist toetavad. Tugevasti toetasid EL-iga ühinemist ka mõjukamad ühiskondlikud organisatsioonid. Näiteks nii tööandjad kui ametiühingud (Intervjuu Nestoriga).

⁴⁹ Marrandi väide.

XXI sajandi alguseks oli organiseerunud ka opositsioon EL-iga ühinemise suhtes. EL-i vastased lähtusid teesist, et kuna EL on kujunemas (või isegi kujunenud) föderatsiooniks ja Eesti põhiseadus sätestab, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas (§ 1), siis põhiseadus ei võimalda Eestil EL-iga ühineda, kuna kuuludes EL-i iseseisvus ja sõltumatus kaovad (T. Toomsalu, Riigikogu põhiseaduskomisjoni protokoll 17.01.2002 nr 156/225; Kulbok 2001). Seega tuleks enne EL-iga ühinemist nimetatud säte põhiseadusest välja jätta ja see oleks võimalik ainult põhiseaduse muutmisega rahvahääletuse teel. Seda seisukohta põhjendati ka Põhiseaduse Assamblee redaktsioonikomitee arusaamaga, et säte Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse võõrandamatusest tähendab automaatselt, et kui Eesti sõlmib lepinguid, mis kitsendavad tema suveräänsust, toimub see ainult põhiseaduse muutmise ja rahvahääletuse kaudu (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee 1997, 530). Sellist seisukohta esindasid mitmed Riigikogus esindamata väikeerakonnad nagu Eesti Iseseisvuspartei, Vabariiklik Partei, Eesti Kristlik Rahvapartei ning peamiselt venekeelset liikmeskonda omav Eesti Sotsiaaldemokraatlik Tööpartei, kelle esimees T. Toomsalu oli valitud Riigikogusse EÜRП nimekirjas; samuti mõned globaliseerumisevastased ja rahvuslik-radikaalsed liikumised.

Valitsus oli esitanud avalduse EL-iga ühinemiseks 1995. aasta sügisel pärast assotsieerumislepingu ratifitseerimist. 1996. aastal moodustati valitsuse poolt põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon, mille üks ülesannetest oli välja selgitada, kas EL-iga ühinemiseks on vaja muuta Eesti põhiseadust (Vabariigi Valitsuse 14.05.1996. aasta korraldus nr 459-k. – RT I 1996, 35, 725). Ekspertid esitasid väga erinevaid soovitusi põhiseaduse muutmiseks, mis on kokkuvõtvalt esitatud põhiseaduse juriidilise komisjoni lõpparuandes (Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, <http://www.just.ee/index.php3?cath=1613>). Juristide arvamused jagunesid mitmete erinevate seisukohtade vahel, kusjuures muudatusi peeti vajalikuks preambulis, 1. ja 9. ptk-is. Õiguslik diskussioon kestis aastaid ja konsensusliku lahendini juristide seas ei jõutud (Merusk, Põld, Laffranque, Rask, Madise 2002, 563).

Üldjoontes jagunesid arvamused põhiliselt nelja seisukoha vahel:

- 1) põhiseadust ei ole vaja muuta; piisab kui võetakse vastu sellesisuline otsus kas Riigikogu poolt või see langetatakse rahvahääletusel (endine justiitsminister Jüri Adams) (Riigikogu stenogramm 18.12.2002);
- 2) pikemas perspektiivis on vaja põhiseaduse uut versiooni; selleks et ühineda EL-iga, on vaja muuta põhiseadust läbivalt; äärmisel juhul võiks alternatiivseks lahenduseks olla põhiseaduse täiendamine sel moel, et see viiks põhiseaduse teksti EL-i lisapeatüki (R. Maruste, A. Albi) (Albi, Maruste 2003, 3–7);
- 3) põhiseaduses piisab § 123 muutmisest (välislepingud, mistõttu see ei vaja rahvahääletust). Kuna Eesti ühinemine EL-iga toimub välislepingu

alusel, siis EL-iga ühinemise küsimust ei saa rahvahääletusele panna (Tegevuse aruanne 1998; Albi 2001, 611–613);

- 4) põhiseadust on vaja täiendada nn kolmanda aktiga, milles sätestatakse erisused muu põhiseaduse teksti osas, mis võimaldaksid Eestil kuuluda EL-i ja täita liitumislepingust tulenevaid sätteid (justiitsminister M. Rask, Kalle Merusk, Jüri Pöld jt) (Merusk, Pöld, Rask, Madise 2002, 563-568).

Suhteline üksmeel valitses aga küsimuses, et EL ei kirjuta kandidaatriikidele ette, kas ja kuidas viimased peaksid liikmesuse sätestama oma konstitutsioonides. Seega ei nõua EL, et kandidaatriigid muudaksid/täiendaksid oma põhiseadust EL-iga ühinemise tõttu (Laffranque 2003, 182). See tähendab, et põhiseaduse muutmine EL-iga ühinemisega seondult on Eesti enda küsimus.

4.5.1. Põhiseaduse täiendamise eelnõu ettevalmistamise töörühm ja selle tegevus

Riigikogu vanematekogu arutas 2002. aasta 16. jaanuari koosolekul EL-iga ühinemisega seonduvaid küsimusi ja tegi põhiseaduskomisjonile ettepaneku moodustada põhiseaduskomisjoni juures töörühm, mis valmistaks ette eurointegratsiooniga seonduva põhiseaduse täienduse eelnõu (Vanematekogu koosoleku protokoll nr 1 16.01.1002). Põhiseaduskomisjon arutas teemat 17. jaanuari koosolekul. Komisjoni aruelul viibisid ka õiguskantsler Allar Jõks, Riigikogu Kantslei direktor Heiki Sibul, justiitsminister Märt Rask, justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja Ülle Madise ja nõunik Oliver Kask.

Koosolekut juhatanud Liia Hänni märkis, et 16. jaanuaril toimus Riigikogu juhatuse poolt kokku kutsutud fraktsioonide vanematekogu ümarlaud põhiseaduse muutmiseks seoses Eesti liitumisega EL-iga. Vanematekogu asus üksmeelselt seisukohale, et selleks tuleks moodustada fraktsioonide esindajatest ja ekspertidest koosnev töörühm.

A. Jõks meenutas, et õiguskantsleri seisukoht Eesti integreerumisega EL-iga tingitud põhiseaduse muutmise küsimuses esitati 20. novembril 2001 Euroopa Asjade Komisjonile (Õiguskantsler A. Jõksi Kiri Euroopa Asjade Komisjonile 20.11.2001 nr 1-15/90) ning õiguskantsler andis nõusoleku osaleda töörühmas.

Õiguskantsler leidis, et:

- 1) põhiseaduse § 1 muutmine pole EL-iga liitumiseks vajalik;
- 2) võimalus on muuta muutmist vajavad paragrahvid põhiseaduses läbivalt;
- 3) võimalus on täiendada põhiseaduse § 123' selliselt, et Eesti võib delegeerida EL-i organitele põhiseadusest tulenevaid riigivõimuvolitusi nende ühiseks teostamiseks EL-i liikmesriikide poolt vastavalt EL-i kehtivates lepingutes ette nähtud tingimustele ning ulatuses, mis on liidu aluseks olevate lepingute rakendamiseks vajalik või;

- 4) koostada põhiseaduse täiendamiseks eraldiseisev peatükk, mis käsitleb EL-iga seonduvat (justiitsministri ettepanek).

T. Toomsalu leidis, et ilma põhiseaduse § 1 muutmata pole võimalik EL-iga liituda. A. Jõks oponeeris, et see oleneb põhiseaduse § 1 tõlgendamisest. „Seda tuleks tõlgendada dünaamiliselt, § 1 on omandanud 10 aastaga teistsuguse sisu ja selle tõlgendamise piirid annab lõppastmes rahvas rahvahääletusel. Kui rahvas otsustab, et EL-iga on tarvilik liituda, siis pole kahtlust, et see liitumine on võimalik. Sel ajal, kui põhiseadust koostati, ei olnud EL-iga liitumise küsimused aktuaalsed. EL-iga liitumine on lõppastmes poliitiline otsus. Seadusandlus ei saa olla takistuseks rahva tahte elluviimisel. Põhiseaduses § 1 sõnastamisel pidas Põhiseaduse Assamblee silmasvalitsevat geopoliitilist olukorda, mis on aga muutunud.”

M. Rask osutas kahele asjaolule:

- 1) poliitiline otsus, mis ei sea esmatähtsaks õigusaktide süsteemsust, st et selle tulemusena tuleb välja selgitada rahva tahe. Alles seejärel tuleb selle korrektsuses veenduda. Seevastu läbimõtlema poliitikute tahe võib tekitada pikaajalise vaidluse võimaliku ebakorrekse või põhiseadusele mittevastava otsuse rahvahääletusele panemise suhtes. Tuleks niipalju kui võimalik hoiduda põhiseaduse § 1 muutmisest, sest see on väärtus omaette. Mida vähem põhiseadust muudetakse, seda suuremaks selle väärtus kasvab. Tõsine otsus peaks põhiseaduse teksti väärtustama, mitte aga seadma seda kahtluse alla;
- 2) mitte ühegi riigi põhiseadus ei ole korrektne õiguslik tekst. See on alati poliitiline kokkulepe ning sealt ei saa otsida terminoloogilist täpsust. Põhiseaduse § 1 muutmine pole vajalik. EL-iga liitumine viib Eesti riigi uude arengujärku, mistõttu võiks valmisoleku EL-iga liitumiseks vormistada põhiseaduses kolmanda aktina põhiseaduse põhiteksti ja rakendamise seaduse kõrval. See mõte on tekkinud pikkade arengute käigus koostöös oma ala spetsialistidega. See on suhteliselt ainulaadne lähenemine maailmas. Kui me avame diskussiooni suveräniteedi, aegumatuse, võõrandamatuse ja sõltumatuse üle, siis me ei jõua arengutes kuhugi.

M. Nutt tõdes, et võimalikud on kaks teed:

- 1) põhiseaduse muudatused lahendada koos EL-iga liitumise otsusega rahvahääletusel või
- 2) muuta põhiseadust kiirmenetluse korras, mis nõuab 4/5 häälteenamust.

Ükski riik ei ole senini jäänud EL-iga liitumata põhjusel, et põhiseadus ei ole seda võimaldanud. Liitumata on jäetud asjaolul, et rahvahääletusel ei ole otsus piisavalt poolthääli leidnud.

T. Käbin toetas rahvahääletust (Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 156/225 17.01.2002).

Selle tulemusena otsustas põhiseaduskomisjon moodustada töörühma, palus Riigikogu fraktsioonidel nimetada oma volitatud esindaja ja otsustas kaasata erinevate põhiseaduslike institutsioonide ja asutuste eksperdid (Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 158/227 22.01.2002). 13. veebruaril tuli töörühm esimest korda kokku järgmises koosseisus:

- 1) Villu Reiljan (ERL);
- 2) Tiit Toomsalu (EÜR);
- 3) Mart Nutt (I);
- 4) Elmar Truu (KO);
- 5) Tiit Käbin (R);
- 6) Liia Hänni (M);
- 7) Tõnu Kauba (K).

[Töörühma edasistel koosolekutel osalesid põhiliikme eemalolekul ja vajadusel samast fraktsioonist asendusliikmed – autor].

Ekspertidest teatasid oma nõusolekust töörühmas osaleda:

- 1) Märt Rask ja Ülle Madise justiitsministeeriumist,
- 2) Jüri Põld Riigikohtust;
- 3) Enn Markvart Õiguskantsleri kantseleist;
- 4) Kalle Merusk Tartu Ülikoolist;
- 5) Triinu Vernik Vabariigi Presidendi kantseleist;
- 6) Heiki Sibul ja Marek Sepp Riigikogu kantseleist;
- 7) Lauri Madise Riigikogu põhiseaduskomisjonist.

Töörühma moodustamisega põhiseaduse täiendamiseks lähtus Riigikogu õiguslikust pädevusest, kuid kasutas poliitilist pädevust kujundada Eesti seisukoht EL-iga ühinemiseks vajalike põhiseaduse muudatuste kohta. Seega kuulus initsiatiiv põhiseaduste muudatuste ettevalmistamisel ja menetlemisel selgelt Riigikogule. Pädevuse alaseid eriarvamuse Riigikogu ja valitsuse vahel ei tekkinud. Riigikogu poliitiline pädevus võimaldas olla foorumiks, kus viidi kokku valitsuse, õiguskantsleri, teiste institutsioonide, kodanikuühiskonna seisukohad ja kujundati platvorm ühiseks tegevuses põhiseaduse muutmisel.

4.5.2. Põhiseaduse muutmise ettevalmistused Riigikogus

Töörühma esimesel koosolekul märkis justiitsminister M. Rask, et kui Eesti soovib astuda EL-i, eeldab põhiseaduse muutmine poliitilist tahet. Põhiseaduse muudatus või täiendus peab olema tehtud 2003. aasta lõpuks. Tuleb arvestada asjaoluga, et vahepeal toimuvad uue Riigikogu valimised, mille tõttu eelmise Riigikogu menetluses olevad eelnõud langevad menetlusest välja. Põhiseadust on võimalik muuta:

- 1) üksikasjalikult erinevate sätete kaudu;
- 2) teha üldmuudatus põhitekstis (näiteks muuta § 123); tekib küsimus § 1 redigeerimisest, kuid parem on § 1 mitte muuta;
- 3) lisada põhiseadusele täiendav III akt, mille võiks võtta vastu rahvahääletusel.

Justiitsminister pooldas rahvahääletuse ühitamist Riigikogu valimistega ja selgitas, et üheaegselt võiks saada vastuse põhiseaduse täiendamise ja EL-i astumise kohta.

M. Nutt soovitas põhiseaduse muutmisel mitte teha seda läbi kahe koosseisu ning kaaluda kahe variandi vahel. Üks oleks justiitsministri poolt pakutud rahvahääletuse variant ja teine olukorras, kus rahvahääletus on muu riigielu küsimusena andnud positiivse vastuse EL-iga ühinemiseks, muuta põhiseadust kiirmenetluse korras. Eraldi III akti lisamisel on tulevikus võimalus see lihtsalt tühistada, kui soovitakse EL-ist välja astuda. Isamaaliit on üldiselt seisukohal, et valimisi ja rahvahääletust ei ole otstarbekas ühitada, kuid seisukoht võib muutuda.

A. Sirendi toetas, et põhiseaduse täiendamine ja EL-iga ühinemine otsustataks rahvahääletusel samal ajal.

L. Hänni tutvustas Mõõdukate seisukohti, kinnitades, et ei toeta põhiseaduse põhiteksti ega § 1 muutmist ning toetab III akti lisamist põhiseadusele ja soovitatavalt rahvahääletusega. Ühitamisele valimistega seni seisukohta ei ole kujundatud.

T. Toomsalu ei toetanud põhiseaduse täiendamist III aktiga ja leidis, et § 1 tuleb muuta rahvahääletuse kaudu. Pooldas EL-i astumise otsustamist rahvahääletusel 2003. aasta sügisel, põhiseaduse muutmist aga koos Riigikogu valimistega.

E. Truu sõnul pole Koonderakonna fraktsioon küsimust arutanud.

T. Kauba märkis, et Keskerakonna fraktsioon pole otsust langetanud, kuid kaldub rahvahääletust toetama ja samuti selle ühitamist Riigikogu valimistega.

Töörühm esitas fraktsioonidele arutamiseks küsimuse, millises ulatuses soovitakse põhiseadust muuta ja millist menetlust soovitakse põhiseaduse muutmiseks läbi viia.

M. Nutt tundis huvi, kas mitte president ei võiks põhiseaduse muutmise eelnõu algatada. M. Rask soovitas Riigikogul pöörduda presidendi poole, A. Sirendi aga leidis, et presidendi kaasamine pole otstarbekas (Töörühma koosoleku protokoll nr 1 13.02.2002).

14. veebruaril vastusena Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja töörühma ettepanekule saadetud kirjas märkis justiitsminister, et kehtiv põhiseadus ei võimalda Eestil EL-i liikmena toimida, mistõttu põhiseaduse muutmine on vajalik. Võimalusi kehtivat põhiseadust muuta või täiendada on mitmeid, kuid justiitsministeerium peab parimaks lahenduseks põhiseaduse täiendamist EL-i astumise aktiga. Põhiseaduse selline täiendamine on juriidiliselt piisav, kuna

sellega muudetakse EL-i õigus Eesti õiguskorra lahutamatuks osaks, mis omakorda võimaldab kõiki EL-i liikmelisusest tekkivaid probleeme reguleerida seadusega põhiseaduse üksikuid sätteid muutmata (erandiks on EL-i enese põhimõtteline muutumine). Kui kirjeldatud täiendust menetletakse põhiseaduse muutmiseks ettenähtud korras ja see võetakse vastu rahvahääletusel, et teki probleemi põhiseaduse sel viisil lubatavusest. Pakutud lahenduse kasuks kõneleb ka selle lihtsus ja ausus (Justiitsminister Märt Raski kiri põhiseaduskomisjoni esinaisele Liia Hännile 14.02.2002 nr 6-6-3/3090).

Põhiseaduse muutmise rahvahääletusel on vastavalt põhiseaduse XV ptk pikaajaline protsess. Selle võivad algatada üksnes kas vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust või Vabariigi President. Põhiseaduse muutmise eelnõu arutatakse Riigikogus kolmel lugemisel, kusjuures esimese ja teise lugemise vahet on vähemalt kolm kuu ning teise ja kolmanda lugemise vahet vähemalt üks kuu. Põhiseaduse muutmise viis otsustatakse kolmandal lugemisel (Põhiseaduse § 163). Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panekuks on nõutav Riigikogu koosseisu 3/5-line häälteenamus. Rahvahääletus toimub kõige varem kolme kuu pärast, arvates sellekohase otsuse vastuvõtmisest Riigikogus (Põhiseaduse § 164). Põhiseaduse muutmise seaduse kuulutab välja Vabariigi President ja see jõustub seaduses eneses määratud tähtajal, kuid mitte varem kui kolm kuu pärast väljakuulutamist (Põhiseaduse § 167).

Töörühma teine koosolek leidis aset 27. veebruaril.

J. Reiljan, esitades Rahvaliidu fraktsiooni seisukohta leidis, et ainus reaalne tee põhiseaduse muutmiseks oleks III akti koostamine. Peaks olema võimalus tulevikus EL-i lepingute üle otsustamisel nii rahvahääletuse kui Riigikogus ratifitseerimise tee. Ei pooldanud rahvahääletuse läbiviimist samaaegselt Riigikogu valimistega, rahvahääletus võiks toimuda 2003. a lõpus.

M. Nuti sõnul leidis ka Isamaaliit, et põhiseaduse III akt on kõige otstarbekam ja rahvale arusaadavam. Eelnõu sõnastus on vaja korrigeerida. Kahte eraldi rahvahääletust ei ole jõudu teha, see oleks kallis ja kurnaks rahvast. Valimiste ja rahvahääletuse ühitamist aga ei toetanud, ent kinnitas, et Isamaaliit pole vastu, kui valitsus seda siiski otsustab teha. Kuna põhiseaduse muutmise kiirmenetluse korras nõuaks väga suurt ülekaalu⁵⁰, siis võiks muuta põhiseadust rahvahääletusel ka sel juhul, kui seda tingimata ei nõua põhiseadus. Rahvahääletusel võiks seega olla ühitatud kaks küsimust:

- 1) põhiseaduse täiendamine ja;
- 2) EL-iga liitumine.

E. Truu sõnul kattub Koonderakonna fraktsiooni seisukoht Rahvaliidu omaga.

⁵⁰ Otsuseks põhiseaduse muutmiseks kiireloomulisena on vajalik vähemalt Riigikogu 4/5-line häälteenamus, seaduse vastuvõtmiseks on vajalik aga Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus (Eesti Vabariigi põhiseadus § 166).

T. Toomsalu sõnul pole EÜRП seisukoht muutunud: ei toeta III akti, vaja muuta põhiseaduse § 1 ja vaja on kahte eraldi rahvahääletust põhiseaduse muutmiseks ja Eesti astumiseks EL-i.

I. Meelak, kes esindas Keskfraktsiooni, tõdes, et nende seisukohad langevad kokku Isamaaliidu omadega. Vaja on ühte rahvahääletust kahe küsimusega ning rahvahääletust mitte ühitada Riigikogu valimistega. III akti suhtes kahtlevad, tuleks kaaluda ka teisi lahendusi, näiteks § 1 muutmist.

L. Hänni teatas, et Mõõdukad leiavad, et põhiseaduse teksti muuta ei tuleks ja toetavad jätkuvalt III akti. Vaja ühte rahvahääletust, mis annaks ka Riigikogule volitused ühinemislepingu ratifitseerimiseks. Rahvahääletuse saaks Riigikogu valimistega ühitada eeltingimusel, et ühinemislepingu tekst oleks valmis.

Justiitsministeeriumi ekspert Ü. Madise leidis samuti, et kahte rahvahääletust pole otstarbekas korraldada. Justiitsminister koosolekul ei osalenud (Töörühma koosoleku protokoll nr 2 27.02.2002).

Töörühma kolmandal koosolekul, mis toimus 20. märtsil, viibis taas justiitsminister Rask ja justiitsministeeriumi ekspert Madise. Teised eksperdid töörühma koosolekul ei osalenud.

Justiitsminister M. Rask leidis, et põhiseaduskomisjon võiks töörühma poolt välja töötatud eelnõu juhtimise üle võtta ja tutvustas ettevalmistatud põhiseaduse III akti teksti. Fraktsioonide esindajad olid varasematel seisukohtadel. Eelnõule valmistati ette neli alternatiivi, millega saab tutvuda Riigikogu põhiseaduskomisjonis.

M. Raski väitel III akt ei ole täiendus mitte kahele eelnevale põhiseaduse osale, vaid kogu põhiseadusele (Töörühma koosoleku protokoll nr 3 20.03.2002).

Töörühma neljas koosolek toimus 3. aprillil ja sellel osalesid ka töörühma juurde kaasatud eksperdid justiitsminister Märt Rask, justiitsministeeriumi nõunik Ülle Madise, Riigikohtu halduskolleegiumi kohtunik Jüri Põld, õiguskantsler Allar Jõks, õiguskantsleri nõunik Mihkel Allik, Tartu Ülikooli riigi- ja haldusõiguse professor Kalle Merusk, Vabariigi Presidendi nõunik Triinu Vernik, Riigikogu Kantselei juriidilise osakonna juhataja Marek Sepp.

Koosolekut juhatanud Indrek Meelak (K) püstitas koosoleku ülesandena ekspertide ärakuulamise, seejärel arvamuste ringi ja lõpuks edasise menetluse.

K. Merusk toetas esitatud eelnõu versiooni ja leidis, et ülesehitus ja sisu on juriidiliselt korrektsed. Kõhkles III akti juriidilise määratluse üle, kuid kinnitas, et see on poliitiline, mitte juriidiline probleem.

J. Põld tõdes, et III akti variant on võõras, kuid võimalik ning eelistatavam. Võib tulevikus kaasa tuua täiendavaid akte. Pakkus eelnõu § 1 sõnastuse: „Eesti astumisel EL-i rakendatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevate õiguste ja kohustustega”. Pealkiri võiks olla: ”Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamine EL-i liikmena” , kahtles põhiseaduse rakendamise seaduse täiendamises, kuna vaid üks selle paragrahvidest on veel

rakendatav. Seaduse jõustumise kohta pakkus J. Põld: „käesolev seadus jõustub Eesti astumisel EL-i”. J. Põld oletas, et vaja on siiski kahte rahvahääletust, kuid see oleneb küsimusest, mis pannakse rahvahääletusele. Kuid kahte hääletamist tingimata ei nõuta ja EL ei saa üldse nõuda, et kandidaatriik korraldaks ühinemiseks rahvahääletuse.

I. Fjuk (R fraktsiooni asendusliige) toetas III akti ja leidis, et J. Põllu sõnastus eelnõu § 1 osas on liialt ülepingutatud.

K. Merusk leidis samuti, et ühest hääletusest piisab.

Tõstatus ka küsimus T. Toomsalu esitatud projektist, mille arutamist aga keegi ei nõudnud. (Toomsalu projekt on kättesaadav Riigikogu põhiseaduskomisjonis).

T. Vernik leidis, et eelnõu § 23 tuleks lisada preambulisse, toetas ühte rahvahääletust ja lisis, et olulisem kui vorm on see, et eelnõu sisu ja eesmärk oleksid kooskõlas.

A. Jõks tõi välja III akti „plussid ja miinused”:

„Plussid”:

- lihtsus ja mugavus (akti menetlemise lihtsus, selgus ja kiirus);
- väljendatakse EL-i ülimuslikkust Eesti põhiseaduse ees (mitmed liikmesriigid on jätnud selle osa reguleerimata);
- dünaamilisus (võimaldab tõlgendada hetkel ja tulevikus põhiseadust ilma III aktiga vastuollu minemata);
- võimaldab ühel rahvahääletusel otsustada nii EL-i astumise kui ka põhiseaduse muutmise.

„Miinused”:

- põhiseadus ja põhiseaduse rakendamise seadus ei ole võrdse õigusjõuga, III akti rakendamine seisab tõenäoliselt mitmete aastate jooksul ees;
- õiguslik korrektsus;
- tekitab probleeme põhiseaduse ja III akti koos tõlgendamisel.

A. Jõksi sõnul on põhiseaduse muutmise sisu eelkõige rahvalt nõusoleku küsimine riigivõimu volituste delegeerimiseks.

M. Sepp leidis, et põhiseadust tuleks muuta nii vähe kui võimalik, III akti kui eraldi seaduse vastuvõtmise probleem on see, kuna põhiseaduse § 123 kohaselt ei sõlmita põhiseadusega vastuolus olevaid rahvusvahelisi lepinguid ning tulenevalt põhiseaduse § 102 võetakse seadusi vastu kooskõlas põhiseadusega. Eestis on üks põhiseadus ja mida panna rahvahääletusele? Ratifitseerimist ei tohi rahvahääletusele panna. Põhiseaduse muutmist üksikute paragrahvide kaupa ei toetanud. Leidis aga, et muudatused, milles kokku lepatakse, peavad asetatama põhiseaduse teksti, III akt on aga erinorm, mida kohaldatakse üksnes vastuolu puhul üldnormi tõlgendamisel.

K. Merusk kinnitas, et III akt on võrdväärne juriidiliselt jõult põhiseaduse üldsätetega.

I. Fjuk toetas ainsana eelnõu § 1 alternatiivi, kõik teised olid sellele vastu.

Edasise tegevuskava suhtes pakkus M. Rask, et eksperdid võiksid esitada oma arvamused kirjalikult.

L. Hänni võttis kokku, et üksmeel on saavutatud alljärgnevas:

- 1) viia läbi üks rahvahääletus kahe küsimusega;
- 2) liitumislepingu ratifitseerib Riigikogu;
- 3) temaatika peaks jääma eelnõu projektis sätestatu tasandile (Töörühma koosoleku protokoll nr 4 03.04.2002).

Kirjaliku ekspertarvamuse põhiseaduse muutmisest EL-iga ühinemisest esitasid Tartu Ülikooli õigusteaduskonna dekaan professor Kalle Merusk ja riigikohtunik professor Jüri Pöld. Eksperdid kinnitasid, et EL-iga ühinemiseks on vaja muuta Eesti põhiseadust. Vajadus tuleneb juba EL-i õiguse ülimuslikkusest. Ühenduse õigusel on prioriteet liikmesriikide õiguse, sh põhiseaduse ees. See on Euroopa kohtu seisukoht /.../ Kui vastuollu satuvad ühenduse õigus ja Eesti põhiseadus, siis ei luba ühenduse õigus rakendada põhiseaduse § 123 lg 1 tuletatavat põhimõtet, et põhiseaduse ja välislepingu vastuolu korral kohaldatakse põhiseadust. Ühenduse õiguse prioriteeti sätestava põhiseaduse muudatuse tegemine on võimalik üksnes põhiseaduse § 162 korras, so rahvahääletusega. Põhiseaduse muutmiseks on kaks võimalust: kas muuta põhiseaduse üksikuid sätteid või täiendada põhiseaduse teksti eraldiseisvas seadusega, muutmata põhiseaduse üksikuid sätteid. Teisel juhul kehtiks rohkem kui üks põhiseaduslik akt – põhiseadus ja selle täiendamise seadus. Õiguslikult on võimalikud mõlemad variandid, kumba valida, on poliitilise otsustamise küsimus. Õigusteoreetiliselt aga tähendab põhiseaduse täiendamine ikkagi põhiseaduse muutmist (Kalle Meruski ja Jüri Põllu ekspertarvamus põhiseaduskomisjonile, dateerimata). Seega välistasid eksperdid EL-iga ühinemise põhiseadust muutmata, kuid asusid samuti seisukohale, et põhiseaduse § 123 muutmise kaudu, mida võiks teha Riigikogu ja ilma rahvahääletuseta, ei saa Eesti ühineda EL-iga.

Põhiseaduse eraldiseisva seadusega täiendamise vooruseks oleks läbimõeldud täienduse korral see, et see hõlmaks kõiki EL-iga ühinemisel tekkivaid konstitutsioonilisi küsimusi ja hilisem võimalike vigade parandus jääks ära. Puuduseks aga on see, et õiguse subjektidele ei pruugi alati olla selge, mis Eesti põhikorras tegelikult muutub – millised õigused ja kohustused tekivad Eesti riigil ja millised inimesel. See puudus on aga kõrvaldatav eelnõule lisatava seletuskirjaga (samas). Niisiis pooldasid eksperdid põhiseaduse täiendamist eraldi seadusega põhiseadust läbivalt erinevate sätete muutmisele.

Eksperdid pakkusid välja põhiseaduse täiendamise ettepanekuna ka kaks võimalikku formuleeringut:

- 1) Eesti kuulumisel EL-i kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi või;

- 2) EL-i kuulumisel kasutab Eesti liitumislepingust tulenevaid õigusi ja täidab liitumislepingust tulenevaid kohustusi.

Eksperdid lisisid, et põhiseaduse täiendamise seadusega kavandatav põhiseaduse täiendamine hõlmab EL-i astumisel täiendavat liitumislepingut (samas). Selle tõlgenduse järgi ei andnud vastav põhiseaduse täiendamine blankovolitust igasuguse EL-i õiguses toimuvate muudatuste automaatseks jõustumiseks Eestis, vaid piiras selle üksnes liitumislepinguga. Hilisemad õigusaktid, mis muudaksid EL-i olemust, vajaksid täiendavat põhiseaduse muutmist, kui need ei vastaks Eesti põhiseadusele.

Töörühma viiendal koosolekul 6. mail osalesid samuti mitmed eksperdid: täiendavalt osales õiguskantsleri nõunik Enn Markvart. Et sinnamaani oli jäänud fraktsioonide erimeelsuste tõttu valimata töörühma juhataja, siis võttis põhiseaduskomisjoni esimees I. Meelak teema uuesti üles ja tegi ettepaneku valida juhatajaks M. Nutt, kes ka konsensuslikult ära valiti.

Nutt võttis kokku töörühma senise tegevuse ning märkis eelnõu suhtes, et see lähtub III akti teooriast, mida toetab lai konsensus. Kriitiliselt suhtub III akti teooriasse õiguskantsler. Kindlasti peaks aga eelnõu jõudma kevadel Riigikogu arutelule.

E. Markvart leidis, et õiguskantsleri ettepanekuid on töörühm osaliselt arvestanud, kuid eelnõus ei lahendata sisulisi muutusi EL-i liikmeksoleku staatusest tulenevalt. Eelnõu § 2 nähtub, et põhiseaduse kohaldamine on sõltuvuses liitumislepingust. Sellest tulenevalt oleks liitumisleping põhiseadusest kõrgema õigusjõuga akt. Tegi ettepaneku täiendada eelnõu § 2 „arvestades põhiseaduse alusprintsipi”. § 1 aga pole põhiseaduse reguleerimise, kuna EL on rahvusvaheline organisatsioon ning ühinemise menetlemine toimub põhiseaduse § 121 järgi.

M. Nutt nõustus, et eelnõu § 2 väljapakutud sõnastus on vastuoluline ja tundis huvi, kas probleemi lahendaks järgmine sõnastus: „Eesti kuulumisel EL-i arvestatakse põhiseaduse kohaldamisel liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi”.

M. Allik lisis, et seletuskirjas peaksid täpselt kajastuma muudatused, mis meile EL-iga liitumisega kaasnevad.

K. Merusk märkis, et seletuskiri on suunatud Riigikogule, mitte rahvale. Õiguskantsleri ettepanek § 2 osas võib tekitada tõlgendusprobleeme ja § 1 väljajätmisel satuksime põhiseadusega vastuollu.

J. Põld lisis, et EL-i õiguskirjanduses rahvusvaheliseks organisatsiooniks ei peeta ning liitumisleping ei määratle põhiseaduse sisu ega muutu selle sisuks. Alusprintsipiidele viitamisel tuleks sätestada, mida konkreetselt nende all silmas peetakse. Saksamaa on tõepoolest niimoodi toiminud, EL-i õiguse ülimuslikkuse osas räägib seletuskirjas kajastatud Euroopa Kohtu otsus (asi 11/70).

Ü. Madise ei toetanud eelnõu § 2 täiendamist.

L. Hänni täpsustas Mõõdukate seisukohta: fraktsioon toetab põhiseaduse III akti ega toeta põhiseaduse teksti muutmist. Ei toeta seisukohta, nagu oleks EL õigusloome tulevikus Eesti õiguse suhtes ülimuslik. EL on rahvusvaheline organisatsioon, kus liikmesriigid teostavad ühist poliitikat ja produtseerivad ühist õigust. Kohtulahend on konkreetse üksikjuhtumi jaoks.

I. Fjuk ei nõustunud, et EL on rahvusvaheline organisatsioon, kuid toetas L. Hännit, et liialt rõhutatakse seletuskirja EL-i ülimuslikkust.

I. Meelaku sõnul Keskerakonna fraktsioon toetab eelnõu, § 2 ei peaks muutma ja rahvahääletusel tuleks küsida 2 küsimust.

J. Pöör (asendusliige) kinnitas, et Rahvaliid toetab III akti ja kahte rahvahääletust pole vaja.

M. Nutt sõnul ka Isamaaliit toetab jätkuvalt III akti, § 2 tuleks aga korrigeerida, et lause oleks loogiliselt seotud. Eelnõu võiks minna rahvahääletusele koos muu riigielu küsimusega. Menetlemist ei tohiks jätta uue Riigikogu valimise ajale.

J. Põld pakkus koostada kolm seletuskirja – töörühma jaoks, algatajate oma Riigikogule ja Riigikogu poolt rahvale suunatud.

Ü. Madise leidis, et töörühmale suunatud seletuskiri ei sobi eelnõu üleandmisel Riigikogule ja vaja on uut seletuskirja, mille juurde jäädigi.

M. Nutt tegi ettepaneku viia eelnõu I lugemine Riigikogus läbi enne suvepuhkust (Töörühma koosoleku protokoll nr 5 06.05.2002).

Viimane ja kuues töörühma koosolek toimus 13. mail.

Koosoleku juhataja M. Nutt tõdes, et kõik fraktsioonid, v.a T. Toomsalu, kes on EÜRP esindaja, kuid eelmisel koosolekul ei viibinud, on üksmeelel järgmises:

- 1) põhiseadust muudetakse täiendamise kaudu ehk III artikliga;
- 2) teksti edasiseks menetlemiseks Riigikogus on töörühmale esitatud tekst piisav;
- 3) eelnõu seletuskiri Riigikogu jaoks oleks erinev võrreldes ekspertide poolt töörühmale esitatuga.

Eelnõu § 2 osas on laual kaks alternatiivi:

- 1) eelnõu koostajate poolne;
- 2) M. Nuti algatatu eelmisel töörühma koosolekul.

Töörühm peaks avaldama arvamust alternatiivide ja seletuskirja kohta. Isamaaliit toetab esitatud seletuskirja tekst. Teistel fraktsioonidelt ettepanekuid tulnud ei ole.

T. Toomsalu märkis, et EÜRP fraktsiooni arvates on esitatud tekst pigem põhiseaduse tõlgendamise eelnõu, mitte selle täiendus. EÜRP esitas omapoolse eelnõu 2. aprillil, mida töörühm pole seni arutanud. Fraktsioon III akti ei toeta, sest selle menetlemine sarnaneb Eestis 1940. a aset leidnud sündmustega.

A. Jõks kommenteeris, et III akt on kehtiva põhiseaduse § 3 täiendus. Selline tee pole ainuvõimalik, kuid kui poliitiliselt on mindud seda teed, siis tuleks seletuskirja vastavalt täiendada. Pooldas jätkuvalt põhiseaduse täiendamist olemasoleva teksti sees ja leidis, et eelnõu § 2 tuleks täiendada sõnadega „arvestades põhiseaduse alusprintsipiidega või Eesti riikluse üldpõhimõtetega”. See kaitseks meid selle eest, et EL-i õigus ei muutuks ülimuslikuks meie õiguse suhtes.

Ü. Madise ei nõustunud sellise täiendusega, väites, et sellel pole juriidilist sisu ja kui tulevikus on mõni EL-i määrus vastuolus põhiseadusega, kohaldatakse ikkagi määrust.

Ka A. Sirendi kinnitas, et Koonderakonna fraktsioon toetab III akti.

I. Meelak väitis, et Keskerakonna fraktsioon toetab jätkuvalt põhiseaduse täiendamist III aktiga, kuid ei toeta M. Nuti alternatiivset sõnastust eelnõu § 2 kohta. Rahvahääletusel tuleb esitada eraldi küsimus EL-iga liitumise ja põhiseaduse täiendamise kohta.

M. Nutt võttis oma ettepaneku eelnõu § 2 kohta tagasi ja märkis, et muudatusi võib vajadusel teha menetluse käigus. Rahvahääletusele panekuks tuleks aga koostada uus seletuskiri, mis oleks suunatud rahvale otsuse tegemiseks.

Ka A. Jõks toetas I. Meelakut selles, et rahvahääletusel tuleks esitada kaks küsimust, kuna need on erinevad küsimused ja kedagi ei tohi sundida hääletama ühe küsimuse poolt, kui inimene on samas teisele vastu.

M. Nutt palus töörühma nimel A. Jõksil ja Ü. Madisel koostada eelnõu lõplik variant ning alustada 15. mail kl 14.00 allkirjade kogumist eelnõu üleandmiseks Riigikogule (Töörühma koosoleku protokoll nr 6 13.05.2002).

Põhiseaduse muutmisel tuli arvestada asjaoluga, et ajavahemik eelnõu algatamisest kuni selle jõustumiseni ei saa olla lühem kui kaheksa kuud, silmas pidades seejuures ka Riigikogu kodukorrast tulenevaid protseduurilisi tähtaegu eelnõu menetlemisel.

Kuid arvestada tuli ka tööigaga, et eelnõu esitamise eel oli tehtud üksnes põhimõtteline valik, mis lähtus algatajate ühistest seisukohtades, et Eestil peaks olema võimalus ühineda EL-iga, et selleks tuleb muuta põhiseadust ja rahvahääletuse teel ning et põhiseaduse olemasolevat teksti ei muudeta vaid põhiseadust täiendatakse III aktiga. Kõige muu osas, mis puudutas eelnõu vormistust ja mitmeid detaile, sh EL-i ja Eesti pädevuse üksikasjalikumat piiritlemist ulatuses, mida liitumisleping võimaldas, diskussioon alles käis. Seda nii Riigikogus esindatud erakondade, Riigikogusse mittekuuluvate erakondade, õigus- ja poliitikaekspertide vahel kui ka avalikkuses.

Töörühma tegevust analüüsid torkab silma suur kompromissivalmidus. Enamikul töörühma liikmetel oli siiras soov jõuda positiivse tulemusi. Eriarvamusi oli eriti detailides palju, kuid ühisseisukohani jõudmine näitas, et Riigikogu on suuteline oma poliitilist pädevust kasutama riigile oluliste otsuste tegemisel.

4.6. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus (1067 SE) (2002-2003) ja selle menetlus

16. mail 2002 andsid 74 Riigikogu liiget Riigikogu menetlusse Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse, mis hakkas kandma numbrit 1067 SE. Allakirjutanute hulgas olid I, M, R ja K saadikud, samuti mõned KO ja EÜRP fraktsioonide liikmed. Viimane asjaolu näitas, et T. Toomsalu ei esindanud töörühmas mitte EÜRP fraktsiooni, vaid iseennast. ERL fraktsiooni kuuluvad Riigikogu liikmed eelnõule alla ei kirjutanud. Eelnõu lähtus kontseptsioonist, et põhiseadust tuleb täiendada rahvahääletusega, kuna sellega laiendatakse põhiseaduse I ptk § 3 ulatust. Seaduseelnõu nägi ette põhiseaduse täiendamise kolmanda aktiga, milles sätestati, et Eesti võib ühineda EL-iga (§ 1); Eesti kuulumisel EL-i kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid tingimusi ja kohustusi (§ 2) ning et seda seadust saab muuta ainult rahvahääletusega (§ 3). Põhiseaduse senises tekstis muudatusi eelnõu ette ei näinud.

Algatajad väitsid põhiseaduse täiendamise eelnõu seletuskirjas, et selle vastuvõtmisel on rahvas nõus, et Eesti kasutab EL-i liikme õigusi ja täidab EL-i liikme kohustusi. EL-i õigus muutuks eelnõu vastuvõtmise tulemusena liitumislepingus piiritletud ulatuses üheks põhiseaduse tõlgendamise ja rakendamise alustest. Eelnõu vastuvõtmisel annab rahvas põhimõttelise loa ühineda EL-iga, mis toimub valitsuse poolt sõlmitava liitumislepingu alusel. See annab ühtlasi valitsusele mandaadi viia lõpule toimingud, mis on vajalikud EL-iga ühinemiseks. EL-iga ühinemisel muutuvad Eesti seaduste kõrval otsekohaldatavaks ka EL-i määrused, mis kuuluvad EL-i ainupädevusse ja mis kaudu direktiivide põhimõtted muutuvad kohustuslikuks Eesti õiguse kaudu.

Et põhiseaduse § 167 eeldab põhiseaduse muutmise seaduses jõustumissätte olemasolu, tuleb see määrata siis, kui on otsustatud rahvahääletuse toimumise päev (1067 SE seletuskiri).

Niisiis koorusid töörühmas välja Riigikogu erakondade põhimõttelised seisukohad küsimuses, kuidas muuta põhiseadust seoses EL-iga ühinemisega. Samas ei olnud erakondadel peale EÜRP-i jäiku seisukohti, mis ilmutas selgelt soovi jõuda konstruktiivse tulemuseni ja seda üle valitsuskoalitsiooni ja opositsiooni piirjoone. Töörühmas jagunesid fraktsioonide seisukohad järgmiselt:

- 1) suhtumises põhiseaduse § 1 muutmisse pidas seda EL-iga ühinemise eeltingimusena vajalikuks üksnes EÜRP esindaja T. Toomsalu. Samas oli ka selge, et T. Toomsalu tegelik eesmärk on mitte võimaldada Eesti ühinemist EL-iga ja nõue panna rahvahääletusele § 1 muutmisele tulenes arvestusest, et see kukub emotsionaalsetel kaalutlustel läbi, kuna rahvas

ei ole nõus hääletama põhiseadusest välja viidet võõrandamatule iseseisvusele ja sõltumatusele;⁵¹

- 2) kõik teised erakonnad jäid seisukohale, et põhiseaduse § 1 muutmine ei ole vajalik ning põhiseadusest tuleb muuta muul moel. Samal seisukohal oli õiguskantsler A. Jõks ja eksperdid;
- 3) R seisukoha sõnastanud justiitsminister M. Rask pooldas III akti lisamist ja selle vastuvõtmist rahvahääletusel, mis toimub samaaegselt Riigikogu valimistega. ERL ja KO toetasid III akti ja rahvahääletust, kui mitte selle ühitamist valimistega;
- 4) III akti ja rahvahääletust pooldasid M, kuid ei olnud kujundanud seisukohta selle ühitamisest Riigikogu valimistega;
- 5) I toetas III akti vastuvõtmist kas kiirmenetluse korras või rahvahääletusega, aga mitte selle ühitamist Riigikogu valimistega;
- 6) K oli I-ga sama meelt III akti ja rahvahääletuse küsimuses. Algselt oli K suhtunud III akti skeptiliselt, kuid muutis seisukohta;
- 7) õiguskantsler A. Jõks ei toetanud III akti, vaid pidas paremaks põhiseaduse § 123 muutmist.

Töörühm formuleeris seega konsensusega – v.a EÜRP – põhimõtte, et põhiseadust täiendatakse III aktiga, mis võimaldab Eestil kuuluda EL-i.

4.6.1. Põhiseaduse täiendamise seaduse esimene lugemine

Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu esimese lugemise arutelu põhiseaduskomisjonis leidis aset 10. juuni istungil ja sellel osalesid valitsuse esindajana justiitsminister M. Rask ja nõunik Ülle Madise.

Komisjoni koosolekul andis justiitsminister selgitusi asjaolude kohta, mida põhiseaduse muudatus praktikas kaasa toob.

M. Nuti küsimustele vastates andis justiitsminister järgmisi selgitusi:

- 1) „Kas põhiseaduse muutmine võimaldab võtta kasutusele euro ilma täiendavat põhiseaduse muutmata?” – „Põhiseaduses tuleb teha tulevikus korrekture ja seda ka teksti osas, mis puudutab euro kasutuselevõttu”;
- 2) „Kas eelnõu läbikukkumine rahvahääletusel toob kaasa Riigikogu erakorralised valimised?” – „Uus Riigikogu koosseis ei saa vastutada eelmise koosseisu poolt tehtud otsuste eest, mistõttu erakorralisi valimisi läbi viima ei peaks”.

⁵¹ Põhiseaduse § 1 on sõnastatud järgmiselt: „Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ning võõrandamatu.”

Ü. Madise täiendas, et kuna põhiseadus ei sisalda selgelt, et Eesti rahvusvaluuta on Eesti kroon, siis põhiseaduse muutmist euro kasutuselevõtt ei eelda, kuid tegemist on poliitilise valikuga.

L. Hänni küsimusele, millal selgub rahvahääletusele pandav küsimus, vastas justiitsminister, et see selgub ajaks, mil liitumisleping tuleb Riigikogus esimesele lugemisele.

I. Meelaku küsimusele EL-ist väljaastumise protseduuri kohta märkis minister, et see pole EL-i lepingutes reguleeritud. Kui me ei täida omapoolseid kohustusi, siis meie liikmesust edaspidi ei soovita. Ü. Madise lisas, et lepingulisel teel pole võimalik EL-ist välja astuda mistõttu väljaastumisprotsessi tuleb alustada läbirääkimisprotseduuride kaudu.

I. Meelak ja J. Pöör kommenteerisid, et rahvahääletusele tuleks panna kaks küsimust – kas muuta põhiseadust ja kas liituda EL-iga. M. Rask ei välistanud ka kahte järjestikust referendumit.

I. Fjuki küsimusele, kas rahvahääletuse toimumise ajaks on liitumislepingu tekst valmis, vastas justiitsminister jaatavalt.

M. Nutt lisas, et kahe küsimuse korral tuleb arvestada, et kui ühele küsimusele annab rahvas vastuseks „jah” ja teisele „ei”, siis Eesti EL-iga liituda ei saa (Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 199/271 10.06.2002).

Eesti Vabariigi Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu (1067 SE) esimene lugemine toimus Riigikogus 11. juunil 2002. Algatajate, 74 Riigikogu liikme nimel, tegi ettekande Mart Nutt (I).

Ettekandes tutvustas M. Nutt eelnõu sisu ja märkis järgmist:

„Seaduseelnõu ülesanne on teha põhiseaduses muudatused, mis võimaldaksid Eestil liituda sõlmitava ühinemislepingu alusel EL-iga. Algatajate veendumus on, et EL-iga liitumise üle peab otsustama rahvas rahvahääletusel. Eelnõu ettevalmistamiseks moodustatud töörühm leidis, et kõige otstarbekam on täiendada põhiseadust eraldiseisva seadusega, nn kolmanda aktiga, mis ei tee muudatusi põhiseaduse tekstis, kuid täiendab põhiseadust ja seega tähendab ikkagi põhiseaduse muutmist. Kolmanda aktiga teel põhiseaduse täiendamist toetasid kõik Riigikogu fraktsioonide esindajad töörühmas, välja arvatud härra Tiit Toomsalu (EÜRP). Pakutud lahendus leidis ka Vabariigi Valitsuse toetuse.

Eelnõu vastuvõtmise korral annab rahvas selge põhimõttelise loa ühineda EL-iga. Selle loa alusel saab lõpule viia EL-iga ühinemiseks vajalikud toimingud. Eesti ühinemisel EL-iga muutuvad EL-i määrused Eesti seaduste kõrval otse kohaldatavaks. Need avaldatakse eesti keeles Euroopa Ühenduse Teatajas. Isikule muutuvad direktiivide põhimõtted kohustuslikuks Eesti õiguse kaudu.

Põhiseaduse täiendamise seadus täiendab põhiseaduse 1. ptk § 3 põhimõtteid. Et tegemist on üldsätete täiendamisega, saab nii

vastavasisulise õigusakti vastuvõtmine, muutmine kui ka kehtetuks tunnistamine toimuda üksnes rahvahääletusel.

Algatajad ei soovi teha EL-iga liitumisotsust rahva selja taga. Rahva otsustus tuleb just nimelt teha võimalikuks. Seega tuleb esitada rahvale küsimus, kas Eesti soovib liituda EL-iga või mitte. Seda saab küsida aga üksnes riigielu küsimusena, mitte põhiseaduse muutmise eelnõuga. Seepärast oleks asjakohane korraldada üheaegselt kaks rahvahääletust: rahvale esitatakse küsimus, kas EL-iga liitumisega nõustutakse, ja samaaegselt hääletatakse eelnõu suhtes, kas põhiseadust muuta või mitte muuta.

Põhiseaduse täiendamise eelnõu ei anna Riigikogule ja valitsusele blankovolitust teha EL-iga liitumise otsused rahva seljataga. Põhiseaduse täiendamisel laienevad Eestile üksnes liitumislepingust tulenevad õigused ja kohustused, mitte aga hilisemad EL-i ümber korraldavad lepingud. See tähendab, et kui Eesti kuulub EL-i, siis ei kohaldata talle muid EL-i akte kui üksnes liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Praktikast tähendab see seda, et kõik järgnevad lepingud vajavad Eestis täiendavat arutamist ja täiendavat õiguslike regulatsioonide vastuvõtmist, et need omandaksid Eestis õigusjõu. Kui EL-is kehtestatakse mingi täiendav leping või korraldus – toome siin paralleelina Nizza lepingu –, siis ei hakka see põhiseaduse muudatusest tulenevalt Eestis automaatselt kehtima.”

Vastates Riigikogu liikmete küsimustele, andis M. Nutt järgnevad selgitused:

- “Eesti liitumine EL-iga ei lähe vastuollu põhiseaduse § 1 põhimõtetega. Samasugune põhimõte on paljude EL-i liikmesriikide põhiseadustes. Kui EL tulevikus muutub selliseks ühenduseks, mis ei sobi kokku põhiseaduses § 1, siis tuleb Eesti rahval teha uus valik kas muuta § 1 või jääda iseseisvaks, ja sõltumatuks riigiks.
- EL-is ei ole pretsedenti väljaastumisest. Gröönimaa küll lahkus 1985. a, kuid ta ei olnud EL-i iseseisev liige, vaid Taani riigi autonoomne osa. Kujutan ette, et väljaastumine saab toimuda samasugusel moel, nagu toimub riigi lahkumine muust rahvusvahelisest ühendusest, kus ei ole sätestatud väljaastumise korda. Viini konventsioon näeb ette lepingu denonsseerimise. Kui Riigikogu peaks denonsseerima EL-iga liitumise lepingu, siis järgnevatel läbirääkimistel selgub, kuidas see protseduur praktikas ja tehniliselt toimub.
- Põhiseaduse täiendamine ei too automaatselt kaasa Eesti liitumist EL-iga, isegi mitte kohustust. Küsimus, kas ollakse valmis liituma EL-iga või mitte, peab andma rahvas.
- Liitumislepingu tingimused selguvad Eesti ja EL-i vaheliste läbirääkimiste lõpus. Tingimused on selged siis, kui leping alla kirjutatakse. Eeldame, et läbirääkimised lõpevad käesoleva aasta lõpus,

kuid rahvahääletus ei toimu mingil juhul enne läbirääkimiste lõppemist ja selleks ajaks on ka liitumistingimused teada.

- Oleks muidugi võimalus korraldada enne rahvahääletus EL-i astumises kui muus riigielu küsimuses, kuid praktikas tähendab see kas kahte rahvahääletust või siis seda, et põhiseaduse muutmine delegeritakse Riigikogule. Viimane aga annaks Riigikogu blankovolituse muuta põhiseadust nii, et rahvas selles kaasa rääkida ei saa. Kaks rahvahääletust tähendaks aga topeltkulutusi (ühe rahvahääletuse korraldamine maksab ca 20 miljonit krooni, kahe rahvahääletuse korraldamine maksaks seega 40 miljonit). Samuti väsitavad kaks rahvahääletust kodanikke. Pole näidet ühestki riigist, et EL-iga ühinemiseks oleks korraldatud kaks lahusolevat rahvahääletust. Valitud tee on optimaalne.
- Liitumislepingut ei ole võimalik panna rahvahääletusele, kuna põhiseaduse § 106 ei võimalda panna rahvahääletusele välislepingute ratifitseerimist.
- Eestis ei omanda ükski keel peale eesti keele ametlikku staatust, küll omandab eesti keel EL-i ametliku keele staatuse.”

Põhiseaduskomisjoni poolse kaasettekande tegi komisjoni esimees I. Meelak, andes ülevaate komisjoni koosolekul toimunud arutelust ja komisjoni otsustest, samuti töörühma tegevusest.

Kaasettekandega esines ka justiitsminister M. Rask. Minister kinnitas valitsuse toetust eelnõule ja tõdes, et eelnõu põhiväärtus on tema lihtsus, selgus ja tasakaalustatus. „Me täiendame, kui soovite, rikastame oma põhiseadust selle põhimõtteid muutmata. Vastuoksusi, mis nõuaksid EL-iga ühinemisega seonduvalt põhiseaduse üksikasjalikku muutmist, ei ole. Eelnõu on juriidiliselt korrektne.” (Riigikogu stenogramm 11.06.2002; <http://www.w.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/06/-t02061117-02.html>).

Põhiseaduse muutmise esimene lugemine näitas konsensuse, v.a Toomsalu, püsimist EL-iga ühinemise küsimuses. Seega ilmnis võrdlemisi suur erinevus Riigikogus esindatud erakondade ning avaliku arvamuse vahel. Vastavalt avaliku arvamuse küsitlustele toetas EL-iga ühinemist 2002. aasta juuni seisuga ainult 38% ja vastu oli 20% küsitletutest (Palk 10.07.2002). EL-i vastast opositsiooni Riigikogus seevastu ei olnud. Väikeerakonnad, kes olid samuti vastu EL-iga ühinemisele, ei esindanud samas EL-i vastu või skeptiliselt meelestatud elanikkonda ja toetus neile jäi mõne protsendi piirsesse.

4.6.2. Põhiseaduse täiendamise seaduse teine lugemine

Pärast seaduseelnõu (1067 SE) esimese lugemise lõppemist ja põhiseaduse järgi põhiseaduse muutmiseks vajaliku perioodi möödumist jätkus menetlus põhiseaduskomisjonis. Arutelu keskendus esitatud muudatusettepanekutele. Arutati kahte tabelit, milles üks koosnes Riigikogus esitatud muudatusettepanekutest (ME-tabel) ja teine ekspertide ettepanekutest (A-tabel).

A-tabelis oli õiguskantsleri ettepanek eelnõu täiendamiseks (alternatiiv 1) ja Ü. Madise koostatud kompromissvariant (alternatiiv 2) (Muudatusettepanekud ja alternatiivid on kättesaadavad Riigikogu põhiseaduskomisjonis). Riigikogu liikmete ja fraktsioonide poolt oli esitatud 13 muudatusettepanekut, neist 9 T. Toomsalu poolt.

M. Nutt algatajate esindajana analüüsis ME-tabeli ettepanekuid ning tõdes, et Riigikogu liikmete poolt esitatud ettepanekud ei haaku eelnõuga. T. Toomsalu ettepanekud, mis muudaksid põhiseaduse rakenduseseadust, on alternatiiv eelnõule. A. Käärma ja ERL fraktsiooni ettepanekuid aga ei saa teksti kirjutada, kuna need ei haaku sellega (puudutasid rahvahääletuse korraldamist, mis aga oli niikuinii kokku lepitud). T. Toomsalu ettepanekud lükati tagasi.

Õiguskantsleri ettepaneku (A-tabel) otsustamine lükkus järgmisele istungile (Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 212/290 08.10.2002).

8. novembri põhiseaduskomisjoni istungil märkis M. Nutt algatajate esindajana, et õiguskantsleri ettepanek § 1 sõnastuse kohta muudab ka teiste paragrahvide olukorda, kuna sellisel juhul neile tehtud muudatusettepanekud enam ei sobi. Nutt toetas õiguskantsleri lähenemisviisi ja nõustus, et samasugune klausel nagu Saksamaa põhiseaduses võiks olla lisatud, et luua täiendavad garantiid suveräänsuse püsimisele.⁵²

Õiguskantsleri nõunik L. Mälksoo väitis, et eelnõu olemasoleval kujul tunnistab EL õiguse ülimuslikkust absoluutselt, mis võib tuua kaasa probleeme kui EL-i institutsioonid laiendavad õigusvastaselt oma pädevuse piire. Seetõttu ongi tähtis põhiseaduse kaitsemehhanismi sätestamine kaitseklauslitega, mis rõhutavad EL õigusaktide ülimuslikkuse piire. Kaitseklauslil on preventiivne funktsioon ja see on ette nähtud juhuks, kui tuleb ette vajadus asuda EL-i kohtust teistsugusele seisukohale⁵³ (<http://www.estlex.ee/estlex/kehtivad/AktTekst.jsp?id=73873>).

M. Nutt ja J. J. Leppik (I fraktsioon) tegid ettepaneku pöörduda tagasi § 1 õiguskantsleri varasemalt pakutud sõnastuse juurde: „Eesti võib kuuluda EL-i,

⁵² Saksamaa lähenemisviisi selgitas 15. mai 2009. a Tartu Ülikooli, Baltisch-Deutsches Hochschulkontori ja Konrad Adenauer Stiftungi korraldatud konverentsil professor doktor Bardo Fassbender. Müncheni Bundeswehri Ülikoolist järgmiselt: Euroopa kohus lähtub EL-i õiguse ülimuslikkusest liikmesriigi põhiseaduse suhtes. Samas pole konkreetset vaidlust kunagi toimunud ja ühtki liikmesriigi põhiseaduse sätet pole kuulutatud EL-i põhimõtete vastaseks. Selline akt oleks pigem poliitiline kui õiguslik, mistõttu Euroopa kohus väldiks sellist otsust. Kuna EL on demokraatlik õiguslik ühendus, siis (professori arvates) vaidluse korral peaks Saksa põhiseadus olema ülimuslik EL-i õiguse suhtes, kuid selles ei ole ühtset seisukohta.

⁵³ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium esitas 11. mail 2006 arvamuse põhiseaduse § 111 tõlgendamise kohta, milles väidetakse, et EL-i ainupädevuses või EL-iga jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sh põhiseaduse vastuolu korral EL-i õigusega EL-i õigust. Selle sätte kohta esitasid riigikohtunikud Villu Kõve ja Eerik Kergandberg eriarvamuse. (Vt RT III 2006, 19, 176.)

lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest". Seda ettepanekut komisjon ka toetas.

M. Nutt tegi ettepaneku teavitada teiste muudatusettepanekute tegijaid, et nad võtaksid need tagasi (ERL ja A. Käärma ettepanekud rahvahääletuse kohta) ja esitaksid muu riigielu küsimusena. Komisjon tegi ettepaneku viia seaduseelnõu (1067 SE) teine lugemine läbi 12. novembri istungil (Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 219/299 07.11.2002).

Seaduseelnõu (1067 SE) teine lugemine Riigikogu täiskogu istungil toimus 12. novembril. Algatajate nimel tegi taaskord ettekande Mart Nutt.

M. Nutt meenutas ettekandes põhiseaduse täiendamise seaduse algatamise asjaolusid ja esimese lugemise käigus tõstatunud küsimusi. Samuti andis ülevaate eelnõule esitatud muudatusettepanekutest. Vastates istungil esitatud küsimustele, andis M. Nutt järgmised selgitused (korratud ei ole selgitusi, mis anti juba esimesel lugemisel):

- „Kui EL-i kuulumise alused mingil hetkel ei lähtu enam Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest, võib see olla aluseks Eesti lahkumisele EL-ist. Selle kohta ei ole muud pretsedenti kui Taani koosseisu kuuluva Gröönimaa lahkumine EL-ist (1985). Liikmesriigi jaoks see pretsedenti ei loo ja kuidas see toimuma hakkaks, on arutelu objektiks EL-i Tulevikukonvendis.
- Tulenevalt põhiseadusest ei saa Eesti kuuluda EL-i, mis on föderatiivne. Kui Eesti soovib kuuluda föderatiivsesse EL-i, siis peab Eesti muutma oma põhiseadust, sest föderatiivne EL ei ole enam suveräänsete riikide ühendus. Põhiseadust saab selle küsimuses muuta ainult rahvahääletusega.
- Liitumisleping ei too kaasa Eesti ühinemist föderatiivse EL-iga, vaid konföderatiivse EL-iga. Mitte ühtse riigiga, vaid riikide liiduga. § 2 ei anna blankovolitust automaatselt jõustada Eesti suhtes hilisemaid õigusakte, mis muudaksid EL-i põhimõttelist ülesehitust ja mis võiksid sellest tulenevalt sattuda vastuollu Eesti põhiseadusega. Selles, missuguseks kujuneb EL tulevikus, peab Eesti ise kaasa rääkima samavõrd kui kõik teised EL-i liikmesriigid.
- Põhiseaduse muudatus ja ratifitseeritav EL-i leping saavad toimida koosmõjus. Kuidas hinnata, kui kuulumine EL-i ei ole kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega? Õiguskantsler on kohustatud jälgima õigusaktide omavahelist kooskõla ja kui tekib vastuolu, siis tekib sellest ka kohustus õiguskantslerile. Olemas on ka Eesti kohtusüsteem ja Euroopa kohus. Väga paljud vaidlusküsimused saavad aga laheneda pretsedentide kaudu. Nende tulemuste ennustamine ei ole paraku poliitikute pädevuses.
- Õiguskantsler tõstas küsimuse, et esialgne eelnõu § 1 annab EL-ile liiga avara delegatsiooni liiga väheste garantiidega. Sellest lähtuvalt täiendas põhiseaduskomisjon konsensuslikult seda sätet aluspõhimõtete

sissetoomisega. Aluspõhimõtted on need põhimõtted, mis sisalduvad põhiseaduses preambulis ja I ptk-is.

- Rahvas peab rahvahääletuse hetkel selgelt teadma, mille poolt või vastu ta hääletab. Eesti ei algatanud EL-iga liitumise protsesse mitte selle pärast, et see ei vasta Eesti huvidele, vaid ikkagi sellepärast, et vastab.
- Aluspõhimõtetest rääkides, põhiseaduse preambul ei ole norm, vaid pigem filosoofia.

Põhiseaduse I ptk on aga alati vaadeldav laiemalt kui norm.

„Rahva suveräänsuse ja riigi iseseisvuse, sõltumatuse mõiste sisaldab rahva vabadust ja õigust ümber otsustada oma varasemas otsused, mis tähendab, et suveräänne riik kuulub nendesse ühendustesse, kuhu ta soovib, ja lahkub nendes ühendustest, kuhu ta enam kuuluda ei soovi.”

See sisaldab väga palju arusaamisi Eesti riigist ja I ptk sätete sisu on ühemõtteliselt seotud sellega, kuidas rahvas ühte või teist mõistet tõlgendab. Näiteks iseseisvuse ja sõltumatuse mõistet on leaaldefiniitsioonina väga keeruline anda ja need on paratamatult ajaloos arenevad. Nende sisu on ikkagi hõlmata arusaamaga, kuidas rahvas seda mõistab. Põhiseaduse preambul ja I ptk koosmõju seab päris hea raamistiku üldpõhimõtete küsimusele, piiramata üldpõhimõtte tõlgendamist ka laiemalt;

Kaasettekandjana andis ülevaate eelnõu II lugemise aruteludest põhiseaduskomisjonis, muudatusettepanekutest ja komisjoni otsustest nende suhtes põhiseaduskomisjoni esimees I. Meelak.

Kaasettekandele järgnesid Riigikogu liikmete sõnavõtted.

T. Toomsalu (EÜRP): „Konsensus Riigikogus ei ole esmakordne. Samasugune konsensus valitses, kui Riigikogu 21. ja 22. juulil 1940. aastal võttis ühehäälselt vastu hulga põhiseaduslikke akte, mis muutsid põhjanevalt Eesti ühiskonna olustikku 50 aastaks. Käesolevas eelnõus ei ole muudetud ühtki Eesti põhiseaduse sätet ega mitte ühtki põhiseaduse rakendamise seaduse sätet. Me läheme EL-i, mis ei tea isegi, milliseks ta kujuneb. Kas Nõukogude Liidu sarnaseks või USA sarnaseks föderatsiooniks või konföderatsiooniks, mille loomusest ja olemusest pole keegi siiani aru saanud. EL-i Tulevikukonvent tüürib meid selgelt Euroopa ühendriikide föderatsiooni poole.

Selle nime andis EL-ile Vladimir Uljanov Lenin oma artiklis juba 1914. Sotsiaaldemokraatlikku Tööparteid⁵⁴ on nimetatud eurovastaseks. EL-i pole asja niikaua, kuni EL ise ei tea, kuhu ta läheb. Meie parandusettepanekud esitavad alternatiivi eesmärgiga kehtestada garantiid, et Eesti iseseisvus ja sõltumatus ei lõpeks.”

⁵⁴ EÜRP fraktsiooni kuuluv väikepartei, mida esindas Riigikogus T. Toomsalu üksi – autor.

V. Hansen (M): „Eelkõneleja kõne oli kohatu. Võrrelda meid koguga, mis oli valitud põhiseadusevastasel ja tegeles riigireetmisega, on kohatu. Öelda, et NSV Liit oli föderatsioon või konföderatsioon, on kohatu. Teame, et tegemist oli unitaarriigiga. 1940. aasta otsused tehti olukorras, kus Eestis olid NSV Liidu väed ja Eesti kodanikke arreteeriti. Kus on praegu EL-i väed ja salapolitsei? Pooldan eelnõu vastuvõtmist.”

A. Neljas (R): „Arutelu käigus on esile tulnud sügav mure, nagu saaks EL kuidagi salapäraselt föderatsiooniks muutuda ja siis Eesti kodanike põhiseaduslikke õigusi piirama hakata. Selles arutelus on loogikaviga. Siin ei ole EL-i vägesid võib-olla just sellepärast, et EL ei ole föderatsioon. Kui EL peaks föderatsiooniks muutuma, siis ei saa see toimuda ilma, et seesama saal (Riigikogu) sellisele lepingule heakskiidu annaks. Eesti rahva ja tema esindajate otsustada on, milliseks EL-i tulevik kujuneb. EL-i aluslepinguid ei saa muuta ilma, et kõik liikmesriigid nõus oleksid. Iirimaa referendum oli suurepärane näide, kuidas suhteliselt väike riik võib saavutada oma seisukohtade arvessevõtmise. Taani on jäänud kõrvale ühisest kaitsepoliitikast. Paljud riigid on jäänud kõrvale sellisest fundamentaalsest asjast nagu rahapoliitika. Kui kauges tulevikus peaks tekkima kirjeldatud oht, siis põhiseaduskomisjonis leitud § 1 sõnastus annab nii Eesti poliitikele kui ka õigust tõlgendatavatele riigiorganitele, õiguskantslerile ja Riigikohtule, täiesti piisava aluse, et kaitsta neid põhimõtteid, mis on Eesti põhiseaduses kirjas, ennekõike preambulis ja I ptk-is.”

L. Hänni (M): „Aruteludes peaks saabuma selgus, et teha oluline valik: kas Eesti peaks ühinema EL-iga või jätkama eraldi. Olles töötanud EL-i Tulevikukonvendis, saan jagada selle kohta informatsiooni. Tulevikukonvendi mandaat on töötada välja EL-i aluslepingute muudatused (selleks saab konstitutsiooniline leping). Konvent ei langeta otsuseid, vaid teeb ettepanekud valitsustevahelisele konverentsile. Selleks ajaks on Eesti loodetavasti EL-i liige ja ilma meie nõusolekuta ei juhtu midagi. Kuid EL peab muutuma. Demokraatlikumaks, lihtsamaks ja otsustamine peab jääma piiridesse, mida liikmesriigid on ette näinud. Keegi pole konvendis seadnud eesmärki teha EL-ist liitriiki, föderaalset riiki.”

J. Adams (I): „Ma ei kavatse kedagi veenda, arvan et Eesti rahva kavatsus Euroopaga ühineda on nii otstarbekas kui põnev. Eks järgmised põlvkonnad võivad ümber otsustada, kui midagi peaks valesti minema. Küsimus on, kas vaja on rahvahääletuseks kahte eelnõu [teine on 1214 OE – autor] ja kahte rahvahääletust. EL-i kuulumine sõltub ühinemishetkel saavutatud kokkulepetest. Võiks piirduda põhimõttelise referendumiga, millega antakse põhimõtteline vastus (ilma põhiseadust muutmata).”

J. Männik (ERL): „Oluline on, milline tuleb liitumisleping ja mis on liitumistingimused, samuti mis EL-ist tulevikus ikkagi saab. Loogilisem oleks, kui rahvahääletus toimuks liitumislepingu üle. Liitumisleping aga allkirjastada peale rahvahääletust. Endine välisminister rääkis EL-ist kui föderatsioonist. See on aga vastuolus põhiseaduse § 1-ga. Kutsun üles toetama Rahvaliidu

ettepanekuid, millega lisatakse, et pärast liitumist tehtavad kapitaalsed otsused tuleb panna rahvahääletusele. Muidu me ei tea, mis liitu me asume.”

J. Reiljan (ERL): „Ka Baier oli minevikus sõltumatu, aga nüüd on Saksa föderatsiooni osa. Meile peab olema selge, et astudes EL-i, ei satuks me samasugusesse olukorda. Konvent tegeleb just nimel föderatsiooni loomisega, arutab Euroopa konstitutsiooni kehtestamist. Riigist rääkides on oluline kodakondsus. Samuti ressursid. Kuna EL-il on omad sõltumatud ressursid, on see puhas riigi tunnus. Keskne küsimus: mis saab, kui tuleb otsustada, kas tahame kuuluda liitriiki, kui me enam riik ei ole. Föderatsiooni koostisosad ei ole sõltumatud riigid. Seda aga peab ainult rahvas otsustama, kas kuulume liitriiki või mitte. Räägitakse, et EL-i tahetakse muuta lihtsamaks ja demokraatlikumaks. Ent need kaks asja on vastuolus. Kõige lihtsam otsustusprotsess on diktaatorlik. Leping ja konstitutsioon on erinevad asjad.”

Esitatud muudatuseettepanekud hääletustel toetust ei leidnud (Riigikogu stenogramm 12.11.2002; http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/11/t0211_1208-01.html).

Teise lugemise ettevalmistamisel ja läbiviimisel tõstati põhiküsimusena, kuidas vältida liigse otsustusõiguse delegeerimist Eesti tasandilt EL-i tasandile. Õiguskantsleri ettepanek lisada III aktile täiendus, et Eesti võib kuuluda EL-i lähtudes põhiseaduse aluspõhimõtetest, leidis toetust. See Saksamaa põhiseadusest laenatud piirang pidi tagama kohtuvaidluste korral Eestile võimaluse mitte täita EL-i õigusakte, mis lähevad Eesti põhiseaduse aluspõhimõtete vastu.

Riigikogu debatis ilmnis, et suhe EL-iga liitumise toetamisel on jäänud muutumatuks. EÜRP esindaja oli sellele jätkuvalt vastu, teised erakonnad soovisid ühinemist. Skeptilisi meeleolusid väljendas ka ERL, tundes muret, et Eesti kaotab EL-iga ühinemisel liiga palju oma suveräänsusest ja soovitas III aktile lisada täiendavaid klausleid. Neid ettepanekuid ei saanud arvestada, kuna need ei vastanud EL-iga liitumislepingu normidele. Samas ei võtnud ERL EL-iga ühinemise vastast hoiakut, vaid nende skeptitsism oli tingitud pigem soovist leida toetust Eesti ühiskonnas olevalt EL-i vastaste tiivalt, kuid mitte takistada Eesti ühinemist EL-iga. Sõnavõtjate seisukohad jagunesid kolme rühma:

- 1) ei toeta eelnõu ega ka Eesti ühinemist EL-iga, kuna EL muutub föderatsiooniks ja Eesti kaotab EL-is iseseisvuse – T. Toomsalu (EÜRP);
- 2) toetab eelnõu vastuvõtmist, kuna toetab Eesti ühinemist EL-iga. Kartus, et EL muutub föderatsiooniks on põhjendamatu – M. Nutt (I), I. Meelak (K), V. Hansen (M), A. Neljas (R), L. Hänni (M), J. Adams (I);
- 3) põhimõtteliselt pooldab ühinemist EL-iga, kuid kõhklev EL-i tuleviku seisukohalt. Ei toeta föderatsiooni, vaid soovib tagatise, et Eesti säilitab EL-is iseseisvuse – J. Männik (ERL), J. Reiljan (ERL).

4.6.3. Otsuste eelnõud rahvahääletuse korraldamiseks (1214 OE ja 1251 OE)

Vastavalt Riigikogu kodukorra seadusele (Riigikogu kodukorra seadus § 124^{''}) oli rahvahääletuse korraldamiseks muus riigielu küsimuses ja Eesti Vabariigi põhiseaduse küsimuses (Riigikogu kodukorra seadus § 155^{''} lg 3) vajalik vastu võtta sellesisulised otsused. Sellest tingituna tõstati otsuse rahvahääletuse korraldamiseks muus riigielu küsimuses algatamine Riigikogu põhiseaduskomisjoni 4. novembri istungi päevakorras.

M. Nutt tegi ettepaneku algatada eelnõu juba samal nädalal pakkudes, et rahvahääletuse päev võiks olla määratud sõnastusega „korraldatakse samal päeval koos teise rahvahääletusega”. Seda toetas ka justiitsministeeriumi nõunik Ü. Madise.

I. Meelaku arvates oleks siiski parem kirjutada eelnõusse konkreetne kuupäev.

Eelnõu algatamist toetas ka J. Pöör.

Otsustati rahvahääletuse korraldamise päeva lõplik otsustamine edasi lükata ja märkida, et see on põhiseaduse täiendamise rahvahääletuse päev. Eelnõu algatamisele oli ainsana vastu T. Toomsalu.

Seega otsustas põhiseaduskomisjon algatada otsuse „Rahvahääletuse korraldamine EL-iga ühinemiseks” eelnõu, milles esitatakse küsimus „Kas Eesti võib ühineda EL-iga?” (Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 217/297 04.11.2002).

Otsuse eelnõu arutelu jätkus põhiseaduskomisjoni 11. novembri koosolekul.

M. Nutt tegi ettepaneku arutada eelnõu (1214 OE) pärast põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu (1067 SE) teisipäevasel istungil, 12. novembril. Ka muudatusettepanekute tähtaeg võiks olla sama mis sellel eelnõul (26. november kell 10. 00).

T. Toomsalu väitis, et esitatud redaktsioon on põhiseadusevastane, mille lükkas I. Meelak ümber, toetudes õiguskantsleri väidetele.

Otsuse eelnõu (1214 OE) ettekandjaks määrati M. Nutt (Riigikogu põhiseaduskomisjoni protokoll nr 220/300 11.11.2002).

Eelnõu (1214 OE) arutelul Riigikogus täiskogu istungil 12. novembril andis ülevaate Mart Nutt, kes ühtlasi vastas küsimustele. M. Nutt rõhutas:

„Käesolev eelnõu on tingitud väga laialt tõstatatud küsimusest, et EL-iga ühinemiseks peaks rahvalt ühemõtteliselt, selgelt ja arusaadavalt küsimus, kas rahvas on nõus, et Eesti liitub EL-iga, või rahvas sellega nõus ei ole. Põhiseadusest tulenevalt ja juriidilistel kaalutlustel ei oleks see eelnõu vajalik, poliitilistel kaalutlustel on see aga äärmiselt vajalik. Avalik arvamus ootab sellist küsimust ja soovib sellele rahvahääletusel vastuse anda. Eelnõu sõnastasid põhiseaduskomisjoni nõunikud ja komisjon toetas selle menetlemist 7 poolt ja 1 vastuhäälega. Kuna otsese eelnõul pole lugemisi, tegi komisjon otsuse eelnõu lugemine peale arutelu ka katkestada. Nüüd otsuse tagajärgedest.

Vastavalt põhiseadusele on rahvahääletuse otsus riigile siduv. Kui otsus saab rahvahääletusel toetuse, siis tekib sellest kohustus riigorganitele valmistada EL-iga liitumine ette. Kui rahva vastus on eitav, siis ei ole Eestil õigus EL-iga ühineda isegi sel juhul, kui põhiseadust on muudetud. Uut rahvahääletust EL-iga ühinemiseks ei saa korraldada aga vähem kui aasta möödudes. Seega on rahvahääletusel äärmiselt suur poliitiline tähtsus. Praeguste kavade kohaselt peaksid liitumisläbirääkimised lõppema käesoleva aasta lõpus Kopenhaageni konverentsil, mis tähendab, et tingimused, mis on EL-iga ühinemisel aluseks, on samuti selleks ajaks teada. Pole kahtlust, et rahvahääletus leiab aset ajal, mil ühinemistingimused on ka avalikkusele teada ja neid enam ei muudeta.”

Arutelu järel eelnõu (1214 OE) katkestati (Riigikogu stenogramm 12.11.2002; <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/11/t02111208-02.html>).

Kuna Riigikogu pidi tegema otsuse ka põhiseaduse täiendamise eelnõu rahvahääletusele panemise suhtes, püstitas põhiseaduskomisjoni 2. detsembri koosolekul küsimuse, kas selle otsuse eelnõu peaks algatama põhiseaduskomisjon ja kas selle võiks algatada järgmisel komisjoni istungil?

Ü. Madise seisukoht oli, et see eelnõu tuleb algatada enne eelnõu (1067 SE) kolmandat lugemist, sest Riigikogu saab vastu võtta üksnes otsuse rahvahääletuse korraldamise kohta. See on tehniline lahendus. Selle otsuse eelnõu puhul ei saa rakendada tava, mille järgi muudatusettepaneku esitamisel menetlus katkestatakse (Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 226/306 02.12.2002).

Komisjoni 5. detsembri koosolekul otsustati algatada Riigikogu otsuse „rahvahääletuse korraldamine EL-iga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses”. Otsuse eelnõu anti Riigikogus üle 9. detsembril (Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 228/308 05.12.2002).

Hääletusdeli otsustas komisjon vormistada eelnõu seletuskirja lisana (Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 229/310 09.12.2002).

Põhiseaduskomisjoni 12. detsembri komisjoni koosolekul tehti ettepanek eelnõu (1251 OE) käsitleda ühe päevakorrapunktina koos Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõuga (1067 SE) ja panna 18. detsembri Riigikogu täiskogu istungi päevakorda ja see vastu võtta (Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 231/312 12.12.2002).

Vabariigi Valitsus otsustas 10. detsembri istungil paraku eelnõu (1214 OE) mitte toetada esitatud kujul (Vabariigi Valitsus, istungi protokoll 10.12.2002 nr 51). Seda seisukohta põhjendas justiitsminister M. Rask oma 27. detsembri 2002 põhiseaduskomisjonile saadetud kirjas sellega, et peab vajalikuks selles esitatud küsimuse ühendamist põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu (1067 SE) rahvahääletusele panemisega, nagu Riigikogu 18. detsembri Riigikogu otsuse „Rahvahääletuse korraldamine EL-iga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses” eelnõu (1251 OE) heakskiitmise ka ette on näinud

(Justiitsministri Märt Raski kiri põhiseaduskomisjonile 27.12.2002 nr 3-2-4/16083).

Kuna eelnõu (1214 OE) sisu oli kaetud teise õigusaktiga, võttis põhiseaduskomisjon selle 15. jaanuaril 2003 menetlusest tagasi.

4.6.4. Põhiseaduse täiendamise seaduse kolmas lugemine ning otsus rahvahääletuse korraldamiseks ja põhiseaduse muutmiseks

Riigikogu põhiseaduskomisjoni 3. detsembri istungi päevakorras olid nii Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu (1067 SE) kolmanda lugemise arutelu kui ka Riigikogu otsuse „Rahvahääletuse korraldamine EL-iga ühinemiseks” eelnõu (1214 OE) arutelu jätkamine.

Põhiseaduskomisjoni esimees I. Meelak märkis, et 1067 SE kolmanda lugemise arutelule ei ole laekunud komisjonile ühtki ettepanekut. Kuid otsustada tuleb rahvahääletuse kuupäev. Kaaluda tuleb rahvahääletuse teel põhiseaduse muutmiseks vajaliku otsuse eelnõu algatamist. Eelnõu (1214 OE) tekstile tegi professor E.-J. Truuväli ettepaneku asendada küsimus „Kas Eesti võib ühineda EL-iga?” küsimusega „Kas Teie pooldate Eesti ühinemist EL-iga?”

Eelnõu (1067 SE) kolmandaks lugemiseks põhiseaduskomisjon muudatusi ei teinud ning kiitis selle heaks.

Otsuse eelnõu algatamise suhtes rahvahääletuse korraldamiseks pakkus L. Hänni, et kui rahvahääletusele pannakse kaks küsimust, siis tuleks selgelt näidata, et need on omavahel seotud. Seetõttu võiks olla üks otsuse eelnõu ja üks rahvahääletus, millel esitatakse kaks küsimust: „Kas Teie pooldate Eesti ühinemist EL-iga?” ning „Kas Teie pooldate seaduse eelnõu vastuvõtmist põhiseaduse täiendamiseks?”

I. Meelak märkis siiski, et tuleb menetleda kahte eelnõu ja korraldada kaks rahvahääletust. Eelnõu rahvahääletuse läbiviimiseks muus riigielu küsimuses („Kas Eesti võib ühineda EL-iga?”) on juba menetluses. Mõlemad rahvahääletused viiakse läbi ühel päeval. Seda toetas ka T. Käbin.

Ühte hääletust toetas I. Fjuk. Ka M. Rask leidis, et rahvahääletusele tuleks panna üks küsimus, sest tegemist on ühe poliitilise otsusega. Lahendada tuleb küsimus EL-i astumisest, põhiseaduse muutmine on teisese tähendusega.

Sama seisukohta jagas A. Jõks ja viitas kahe küsimuse puhul patiseisu ohule.

M. Nutt leidis, et ühe rahvahääletuse korraldamine oleks parem lahendus, kuid I fraktsioon on nõus mõlema variandiga. Ka J. J. Leppik toetas ühte selget küsimust.

I. Meelak tutvustas 1992. aasta rahvahääletuse küsimuse asetust. See oli üks kaheosaline küsimus sõnastuses: „Kas Teie olete rahvahääletusele esitatud Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu ja põhiseaduse rakendamise seaduse poolt?” J. J. Leppiku ettepanekul anti aega fraktsioonidel lõpliku küsimuse formuleerimiseks.

Seoses rahvahääletuse kuupäevaga tegi M. Nutt ettepaneku korraldada see 14. septembril 2003 ehk samal päeval Rootsisis toimuva rahvahääletusega euro kasutuselevõtmise üle. M. Nutti ettepanekut toetas ka justiitsminister ning komisjon toetas seda konsensusena.

Ü. Madise pakkus põhiseaduse täiendamise seaduse jõustumistähtjaks kolm kuud pärast seaduse väljakuulutamist, mida toetas põhiseaduskomisjon samuti konsensusega.

Eelnõu (1067 SE) kolmas lugemine võeti Riigikogu 18. detsembri istungi päevakorda (Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 227/307 03.12.2002).

Kaks päeva hiljem, 5. detsembril, toimunud põhiseaduskomisjoni istungil tuli otsustada, kas jäädakse ühe või kahe küsimuse juurde ning samuti, kas algatada rahvahääletuse korraldamise otsus. I. Meelak tõdes, et eelmisel koosolekul kaldus komisjon pooldama ühe rahvahääletuse korraldamist ühe küsimusega.

M. Nutt täpsustas, et probleem pole mitte küsimuste arvus, vaid eeldatavate vastuste arvus. Eeldada tuleks ühte vastust. I fraktsioon nõustuks nii ühe kui kahe küsimuse esitamisega, nagu enamus otsustab.

T. Toomsalu jäi selle juurde, et peab olema kaks rahvahääletust ja kaks küsimust, mis aga võivad aset leida samal päeval.

M. Meri (M asendusliige) eeldas ühte selget vastust ja järelikult ka ühte selget küsimust.

M. Nutt pakkus, et selgemini rõhutada kaheosalise küsimuse seotust, võiks selle sõnastada „Kas Teie olete EL-iga ühinemise poolt, täiendades selleks Eesti Vabariigi põhiseadust?” Komisjon nõustus, et M. Nutti ettepanek on stiililiselt parem, kuid see, mis on hetkel eelnõus, on rohkem kooskõlas rahvahääletuse seadusega.

I. Meelak märkis, et komisjon, v.a T. Toomsalu, on jõudnud konsensusele ühe küsimuse esitamises rahvale. Sellise seisukohaga nõustus ka õiguskantsler. Rahvahääletusel esitatav küsimus kõlas lõplikult: „Kas Teie olete EL-iga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmise poolt?” Küsimus eeldas ühte vastust: „Jah” või „Ei”.

Põhiseaduskomisjon otsustas algatada ühtlasi Riigikogu otsuse „Rahvahääletuse korraldamine EL-iga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimises” eelnõu (Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 228/309 05.12.2002).

Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu (1067 SE) kolmas lugemine ning otsuse „Rahvahääletuse korraldamine EL-iga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses eelnõu (1251 OE) arutelu leidis aset 18. detsembri Riigikogu täiskogu istungil.

Põhiseaduse muutmise algatajate poolse ettekande tegi M. Nutt.

M. Nutt tutvustas veelkord eelnõu algatamise põhjuseid ja eelnõu sisu, samuti sellesse viidud muudatusi esimese ja teise lugemise käigus. M. Nutt meenutas, et vastavalt põhiseadusele tuleb eelnõu kolmandal lugemisel teha otsus rahvahääletuse toimumise kohta ning selle otsuse vastuvõtmine nõuab Riigikogu koosseisu kolmeviendikulist häälteenemust ehk vähemalt 61 poolthäält. M. Nutt rõhutas:

„Kuna läbirääkimised Eesti ja EL-i vahel liitumistingimuste üle lõppesid möödunud nädalal, siis on tänaseks teada ka need tingimused, mille alusel Eesti ühineb EL-iga. Eestile on seega esitatud kutse EL-iga ühineda ning tõenäoliselt aprillis 2003 kirjutab Eesti vastavasisulisel lepingule ka alla. Komisjoni meelest võiks olla kuupäev, mil rahvahääletus toimuks, septembrikuu 14. päev aastal 2003 ja nimetatud ettepaneku on põhiseaduskomisjoni esitanud ka seaduseelnõus. See on sobiv päev seetõttu, et selleks ajaks on leping alla kirjutatud, Riigikogu 2003. aasta valimistest on piisavalt palju aega möödas, mistõttu ei teki valimiste kuhjumist ja tarbetut mõjutamist ning see aeg võimaldab ka etteantud graafiku järgi, mis on praegu EL-i laienemisel kavandatud, viia läbi ratifitseerimised EL-i senises 15 liikmesriigis ja ka Eestis. Põhiseaduse muudatus jõustub kolm kuud pärast selle vastuvõtmist rahvahääletusel.”

Muudatusettepanekuid Riigikogu fraktsioonid ja komisjonid seaduseelnõu kolmandaks lugemiseks ei esitanud. Küll on kaks põhiseaduskomisjoni ettepanekut, mis puudutavad juba mainitud rahvahääletuse läbiviimise kuupäeva ja tema jõustumist. Seega on eelnõu rahvahääletuseks valmis.

M. Nutt andis vastused ka esitatud küsimustele (korratud ei ole vastuseid, mis kordasid esimese ja teise lugemise ajal antud vastuseid):

- „Küsimus on esitatud rahvahääletusel küll kaheosalisena, ei sisalda alternatiive, vaid sisaldab ühte otsust. Kui vastus on „jah”, tähendab see ühemõttelist tagajärge, ja kui „ei”, siis täpselt samuti. Kaks vastusevarianti tekitaks segadust. Sellist lähenemist toetasid nii justiitsminister kui õiguskantsler.
- Eesti ja EL-i ühinemislepingu tekst on nüüdseks olemas ja on ülimalt ebatõenäoline, et seda enne allakirjutamist muudetakse. Sellest nähtub, milles on ülimuslik Eesti põhiseadus ja mille EL-i aktid.
- Teame teiste riikide rahvahääletuste ajagraafikust seda, et Kesk-Euroopa riigid (Poola Tšehhi, Slovakkia, Ungari ja Sloveenia) soovivad viia rahvahääletused läbi enne suve. Neil valimiste kuhjumist ei teki. Balti riikide suhtus pole lõplikku vastust. Leedu otsustab selle ilmselt pärast presidendivalimisi, Läti on pakkunud ühist hääletuspäeva Balti riikides, kuid ametlikku ettepanekut ei ole esitanud.”

Põhiseaduskomisjoni esimees Indrek Meelak tutvustas eelnõu senist menetlust, arutelu põhiseaduskomisjonis ja rahvahääletuste praktikat Eestis.

Läbirääkimistel avaldasid arvamust Riigikogu liikmed.

T. Toomsalu (EÜRP, esitades pigem isiklikku seisukohta): „Eelnõus (1251 OE) on liidetud kaks täiesti erinevat küsimust üheks küsimiseks, nii et juriidilise

kõrghariduseta inimesel on raske mõista, mida temalt tahetakse. Kuna põhiseadus ei võimalda ühineda EL-iga, siis esmalt tuleb muuta põhiseadust ja alles seejärel esitada rahvahääletusel küsimus, kas rahvas soovib, et Eesti ühineb EL-iga või mitte. Põhiseadus ei võimalda sellist kahe küsimuse ühitamist, see on vastuolus nii põhiseaduse tähe ja vaimuga. Tööpartei seisukoht on kahe eristatud küsimuse viimine rahvahääletusele ja sellele kahe erineva vastuse küsimine.”

P.-E. Rummo (R): „Reformierakond kutsub kõiki Riigikogu liikmeid hääletama esitatud seaduse ja otsuse eelnõude poolt.”

J. Adams (I): „Ei esinda hetkel Isamaaliidu seisukohta. Pooldan, et läheksime EL-i. Aga on väike probleem. Pooldan küll eelnõu poliitilist sisu, kuid vorm on naeruväärne ja selle naeruväärsuse nimeks on poliitiline kompromiss. Tegemist on ohuga Eesti kehtivale põhiseadusele. Ühed ohustajad on juristid, kes soovivad endale põhiseaduse muutjate või täiendajate au. Kui hinnaks, et mitte solkida põhiseaduse põhiteksti, on täiendav „seadus”, siis olgu, selle kompromissi võib alla neelata. Teine oht lähtub poliitilistest jõududest kes tahavad oma võimupäasu saavutada põhiseaduse muutmise teel. Väga tüüpiline on selles Keskerakond, Ei ole terve mõistusega kooskõlas, kui nõuame ühte vastust kahele küsimusele.”

J. Reiljan (ERL): „Eestimaa Rahvaliid ei saanud toetada ega anda allkirju algsele põhiseaduse muutmisele, sest see oli koostatud vastutustundetu pealiskaudsuse vormis. Vahepealne töö on siiski kandnud vilja. Võime olla nüüd kindlad, et Eesti rahva tulevik on kindlustatud, et Eesti rahvas ise otsustab, millise EL-iga ta läheb edasi, millisega aga kaasa ei lähe, kui see peaks muutuma mitte vastuvõetavaks Eesti rahvale. Eesmärk on Eesti riigi ja rahva eksisteerimine, areng ja tugevnemine, kõik muu, sh EL, on eesmärgi saavutamise vahend. Seda vahendit tuleb kasutada. On probleeme küsimuse asetusega rahvahääletusel. Kuigi EL kohtleb meid ebavõrdselt, teisejärgulise rahvana oma tingimusi esitades, on meil EL-is parem kui väljaspool. Meil tuleb ühineda EL-iga. Aga küsimuseasetus referendumil seab ohtu meie ühinemise, sest see liidab EL-i vastaseid. Rahvaliid toetab otsuse eelnõu.”

L. Hänni (M): „Kõik taasiseseisvunud Eesti kolm Riigikogu ja arvukad valitsused on teinud tööd selle nimel, et Eestist saaks taas demokraatliku Euroopa liige. Enamik EL-i liikmesriike ei ole tõstnud põhiseaduse probleeme, kui nad liitusid. See on iga riigi suveräänne otsus. Meil on vaja põhiseadust muuta ja on saavutatud poliitiline üksmeel korraldada selles küsimuses rahvahääletus. Kaalutledes, kas muuta põhiseadust läbivalt või täiendada, samuti arvestades ajalimiiti, oleme jäänud III akti juurde. Kuna selles on poliitiline konsensus, on see hea lahendus. Ühisel jõul peame seletama rahvale ära küsimuse, mis esitatakse rahvahääletusel. Mõõdukad hääletavad otsuse eelnõu poolt.”

I. Meelak (K): „Need eelnõud on sündinud kompromissi tulemusena. Kõikide fraktsioonide seisukohti on arvesse võetud. Need kaks küsimust, mis pannakse rahvahääletusele, on omavahel orgaaniliselt seotud. Üks küsimuse pool on poliitilise otsustuse küsimus, teine juriidiline, vajalik selleks, et esimest otsust

täita. Täna me ei otsusta EL-iga ühinemist, vaid selle rahvahääletusele panemist. Mõnel eelkõnelejal läksid need asjad segamini. Keskerakonna positsioon on, et EL-iga ühinemise otsustab rahvas, ei keegi teine. Anname selleks võimaluse. Kesksfraktsioon hääletab otsuse eelnõu poolt.”

M. Nutt (I): „Saatan peitub detailides. Kõige ebaausam on ajada avalikkust segadusse, norides ühe või teise detaili kallal. Küsimus, millele rahvas peab andma 14. septembril 2003 vastuse, on ju ühene: kas Eesti ühineb EL-iga või mitte. Küsimus ei ole tingimustes ega detailides. Just poleemika detailide üle tekitab selle, et keegi ei saaks aru, mille poolt või vastu hääletatakse, ja see on vastutustundetu. Isamaaliidu fraktsioon on kindlal veendumusel, et rahvale tuleb esitada selge ja ühemõtteline küsimus, millele vastates saab rahvas väljendada oma suhtumist EL-i ilma kõrvalise mõjutuseta ja abita, omades maksimaalset informatsiooni selle kohta, mida kujutab endast EL, mida Eesti võidab või kaotab sinna kuuludes või mitte kuuludes. Seepärast on Isamaaliit ka eelnõuga nõus, hääletab selle poolt ja kutsub üles kõiki fraktsioone seda eelnõu toetama. See eelnõu on parim võimalikest, mida saame täna hääletada. Ühinemine EL-iga on Eesti huvides ja väljajäämine ei vasta Eesti tulevikuperspektiividele ja rahva huvidele.”

A. Sirendi (KO): „EL-i astumine on vägivallatu akt. Koonderakondlased hääletavad igauks enda nimel. Hetkel on võimalus astuda EL-i ja me ei tea, kas järgmine võimalus tuleb meile sobival ajal. Äkki on siis juba hilja. Rahva „jah” on parim, mis avab meile uued perspektiivid ja EL-is on meie tõeline koht.”

Lõpphääletusel toetas eelnõu 88 Riigikogu liiget, 1 (Igor Gräzin, R) oli vastu, erapooletuid ei olnud. EL-iga ühinemisse eitavalt suhtunud Toomsalu ja Käbin jätsid hääletamata. Seega otsustas Riigikogu panna põhiseaduse täiendamise koos riigielu küsimusega EL-iga ühinemisest rahvahääletusele 14. septembril 2003. (Riigikogu stenogramm, 18.12.2002; <http://web.riigikogu.ee/-ems/stenograms/2002/12/t2121812-05.html>).

Kolmas lugemine kujunes põhiliselt eelnõude tehniliseks vormistamiseks. Lahendamist vajas veel küsimus, kas viia läbi üks või kaks rahvahääletust põhiseaduse muutmise ja EL-iga ühinemise otsustamise küsimuses. Kuigi tegemist oli eeskätt tehnilise küsimusega ja selgepiirilisi erakondlikke arvamusi ei olnud, oli toetajaid mõlemal võimalusel.

- 1) Ühte rahvahääletust toetasid: M. Rask (R), I. Fjuk (R), A. Jõks (Õiguskantsler), M. Nutt (I), M. Meri (M).
- 2) Kahte rahvahääletust, mis leiaksid aset ühel ja samal päeval: I. Meelak (K), T. Käbin (R), J. Adams (I).
- 3) Kahte rahvahääletust erinevatel aegadel: T. Toomsalu (EÜRP).

Ainsana vastu hääletanud I. Gräzin (R) sõna ei võtnud ja avalikult oma hääletamise motiivi välja ei toonud.

Kompromissile jõuti otsuses korraldada üks rahvahääletus kahe küsimusega, kuid ühe vastusevariandiga, mis kogus toetust kõigi Riigikogu fraktsioonide poolt, välja arvatud EÜRP.

Kolmandaks lugemiseks oli kõhklevast seisukohast loobunud ERL, kes asus põhiseaduse muutmise ja rahvahääletuse eelnõu toetama. Seega oli kolmandal lugemisel jäänud kaks seisukohta, mis kajastusid ka debatil esitatud seisukohtades:

- 1) Pooldav seisukoht: P.-E. Rummo (R), J. Adams (I), J. Reiljan (ERL); L. Hänni (M), I. Meelak (K), M. Nutt (I), A. Sirendi (KO).
- 2) Mittenõustav seisukoht: T. Toomsalu (EÜRP).

Põhiseaduse täiendamise seaduse ja otsuse rahvahääletuse korraldamiseks menetlus iseloomustab selgelt ja üldistavalt otsuste tegemise mehhanismi Riigikogus. Alguses kujundavad fraktsioonid oma üldise lähenemisviisi nii probleemile kui menetlusele. Seejärel kujundavad oma seisukoha Riigikogu liikmed. Viimases on oluline osa Riigikogu komisjonides ja täiskogu istungil toimivas debatis, milles küsimuste-vastuste vóorus saadakse (vóõi vähemalt otsitakse) teavet probleemi kohta, sõnavóttudes ja kõnedes avaldatakse arvamusi, seisukohti, kõhkklusi ja tehakse ettepanekuid. Seejärel kujundavad fraktsioonid oma ühise seisukoha ja komisjonide koosolekul ilmneb, kas fraktsioonide seisukohtades on vóimalik leida kompromissi vóõi mitte. Antud küsimuses, mille arutelu algas sedavórd erinevate seisukohtade väljatoomisega, et neid on keeruline isegi rühmitada, jõudis ulatusliku üksmeeleni, milles konsensuslikust otsusest jäid eriarvamusele vaid üksikud Riigikogu liikmed. Osaliselt mõjutas hääletustulemust erakondlik distsipliin, kuid otsustav oli siiski Riigikogu liikmete ühine veendumus, et Eestile on ühinemine EL-iga kasulik, põhiseaduse täiendamine EL-iga ühinemiseks on sobiv variant ja väljatóttatud mehhanism, kuidas viia läbi rahvahääletus, on optimaalne. Valitsuse sekkumine sellesse menetlusse oli minimaalne ja Riigikogul oli vóimalus rakendada nii óiguslikku kui poliitilist pädevust táies mahus.

4.7. Eesti ja Euroopa Liidu ühinemislepingu menetlus Riigikogus (2003-2004)

Lábiráakimised Eesti EL-iga liitumise tingimuste üle lõppesid 2002. aasta lõpul, nagu ka teiste kandidaatriikidega peale Bulgaaria ja Rumeenia. Kuna Riigikogu oli vastu vótnud otsuse rahvahääletuse korraldamiseks EL-iga ühinemise ja selleks vajalike táieenduste tegemiseks põhiseadusesse, olid Eesti siseriiklikud protseduurid, mis vóimaldasid valitsusel ühinemisleping alla kirjutada, lábi viidud. Lópliku vastuse, kas Eesti ühineb EL-iga pidi loomulikult andma 14. septembril 2003 toimuv rahvahääletus ja selle eitav vastus oleks Eesti ühinemisprotsessi EL-iga peatanud. Valitsusel oli aga mandaat leping alla kirjutada ja káivitada lepingu ratifitseerimisprotsess Riigikogus. Samas ei saanud

Riigikogu lepingut ratifitseerida enne, kui olid jõustunud rahvahääletuse tulemused ja põhiseadust oli täiendatud.

Leping kiideti valitsuse poolt heaks 8. aprillil 2003 (seega veel ametis oleva valimiste eel nimetatud valitsuse poolt) ning 15. aprillil kiitis selle ka heaks uus, ametisse astunud valitsus.

Eesti ja EL-i ühinemisleping kirjutati alla 16. aprillil Ateenas ja Vabariigi Valitsus andis selle Riigikogu menetlusse 2. juunil.

Riigikogu ei alustanud ratifitseerimise menetlust siiski enne, kui olid selgunud rahvahääletuse tulemused. Väliskomisjon arutas liitumislepingu eelnõu 6. ja 7. oktoobri istungitel. 6. oktoobri koosolekul tutvustasid lepingut välisministeeriumi kantsler Priit Kolbre, asekanter juriidilistes ja konsulaarküsimustes Marina Kaljurand ja välismajanduspoliitika osakonna EL-i õiguse büroo direktor Eve Põtter.

M. Kaljurand tunnistas, et leping tehti kiirustades ja seal on pisivigu, valdavalt küll tõlkevead. Lepingualised riigid on sõlminud ka parandusprotokolli, kus vead on ära märgitud.

P. Kolbre lisas, et lepinguga on Eesti võtnud mitmeid kohustusi, mis tuleb täita 1. maiks 2004. Klausleid lepingusse pärast Kopenhaageni kohtumist ei ole võimalik enam teha. Väitele, nagu oleksid Eesti liitumistingimused olnud kõige kehvemad, vastas Kolbre, et iga riik tegeles ise oma liitumistingimustega ja Eesti oli nendega nõus. Erinevaid lepinguid pole võimalik võrrelda. Kui Eesti jätab liitumislepingu ratifitseerimata, kukub ta laienemisringist välja. Hiljemalt 30. aprilliks 2004 peavad ühinevad riigid esitama oma ratifitseerimiskirjad. Küpros, Leedu, Malta, Poola ja Slovakkia on juba lepingu ratifitseerinud, Lätis on toimunud esimene lugemine, Sloveenia teeb ettevalmistusi, Tšehhi ei vaja ratifitseerimist ning Ungari ratifitseerib novembris (Riigikogu väliskomisjoni istungi kokkuvõte 06.10.2003).

Päev hiljem, 7. oktoobril tegi väliskomisjon menetluslikud otsused. Siim Kallas (R) rõhutas, et pole tarvidust oodata põhiseaduse muudatuse jõustumist ja M. Mihkelsoni sõnul võiks lepingu ratifitseerimine võiks toimuda kas novembri teisel poolel või detsembri alguses (Riigikogu väliskomisjoni istungi kokkuvõte 07.10.2003).

Väliskomisjonile esitas EL-i liitumislepingu ratifitseerimise kohta seisukoha ka Riigikogu Juriidiline osakond. Osakonna nõunik Katre Tätte märkis, et põhiseaduse täiendamise seaduse kuulutas Vabariigi President välja 5. oktoobril ja see jõustub kolm kuud pärast väljakuulutamist. Formaaljuriidiliselt ei oleks korrektne, kui Riigikogu ratifitseeriks liitumislepingu EL-iga enne põhiseaduse muudatuse jõustumist, mis liitumise õiguse üldse annab. Sellisel juhul tekiks olukord, kus parlament ratifitseeriks kehtiva põhiseadusega vastuolus oleva välislepingu ja teoreetiliselt võiks president jätta selle välja kuulutamata. Põhiseaduse § 123 ütleb otsesõnu, et Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega. Samas oleks juriidiliselt korrektne, kui Riigikogu, ratifitseerides nimetatud välislepingu enne põhiseaduse muudatuste jõustumist, lisaks ratifitseerimise seadusele rakendussätte, mille kohaselt liitumislepingu

ratifitseerimise seadus jõustuks samal ajal või hiljem, kui jõustub põhiseaduse muutmise seadus (Juriidilise osakonna nõuniku Katre Tätte kiri, 14.10.2003).

Liitumislepingu ratifitseerimise seaduse (77 SE) esimene lugemine viidi läbi 15. oktoobri Riigikogu täiskogu istungil. Valitsuse-poolse ettekande tegi välisminister Kristiina Ojuland.

Välisminister märkis ettekandes, et ühinemisleping [välisministri sõnastus – autor] ja selle seletuskiri on täies mahus kättesaadaval ka välisministeeriumi veebileheküljel, nagu ka mitmed kokkuvõtlikud ülevaated läbirääkimistel saavutatud kokkulepetest. Ühinemisleping jõustub 1. mail 2004 tingimusel, et kõik riigid esitavad oma ratifitseerimiskirjad Itaalia Vabariigi valitsusele hiljemalt 30. aprilliks järgmisel aastal. Kui kõik riigid pole seda teinud, jõustub leping nende liituvate riikide suhtes, kes on ratifitseerimiskirjad üle andnud. Sellisel juhul teeb EL-i Nõukogu ühehäälselt muudatused ühinemislepingusse. Kui leping kellegi suhtes ei jõustu, algavad uued läbirääkimised. Minister tutvustas senist ratifitseerimisprotsessi ja lepingu sisu ning peatus ühinemislepingus saavutatud olulisematel kokkulepetel.

Minister meenutas ühtlasi, et Eesti esitas taotluse EL-iga ühinemiseks 24. novembril 1995. Läbirääkimised Eesti ja EL-i vahel algasid 24. novembril 1998 Brüsselis avatud liitumiskonverentsiga ja lõppesid 13. detsembril 2003 Kopenhaagenis. Läbirääkimiste pidamiseks moodustati Vabariigi Valitsuse delegatsioon, kuhu kuulusid kõikide ministeeriumide (välja arvatud kaitseministeerium) esindajad, Riigikantselei eurointegratsiooni büroo juhataja ja Eesti esinduse juht EL-i juures. Delegatsiooni juhiks määrati välisminister. Eesti seisukohtade kujundamisel peeti konsultatsioone ka Riigikogu Euroopa asjade komisjoni ja põllumajandusküsimustes ka maaelukomisjoni. Välisministri käskkirjaga moodustati EL-iga liitumise läbirääkimiste delegatsiooni juhi konsultatiivnõukogu, mille tegevuse eesmärk oli kujundada Eesti seisukohti EL-iga liitumise läbirääkimistel, analüüsida EL-iga ühinemise tõenäolisi mõjusid Eestile ja selgitada neid avalikkusele. Konsultatiivnõukogu koosolekul esitatud seisukohad ja ettepanekud tehti teatavaks liitumisläbirääkimiste põhidelegatsioonile ning vajaduse korral edastati ka valitsusele ja Riigikogule. Täna Riigikogu kõiki koosseise, kes viimaste aastate jooksul on andnud oma panuse EL-iga ühinemise protsessi ning avaldas lootust, et Riigikogu annab ühinemislepingu ratifitseerimise eelnõule oma heakskiidu.

Vastates Riigikogu liikmete küsimustele Riigikogu pädevuse kohta valitsuse EL-i poliitika suunamisel, selgitas välisminister, et Eesti seisukohti esindab välisministeerium ja seda süsteemi pole põhjust muuta. Riigikogu nagu ka ükskõik missuguse teise liikmesriigi rahvusparlament peaks võimalikult palju osalema EL-i õigusaktide ettevalmistamise protsessis. Valitsusel pole ühtki vastuväidet, et Riigikogus võidaks luua midagi Soome *grand committee* sarnast ja on täiesti normaalne, et rahvusparlament annab teatud piirid ja raamid, millega riigi huve esindades välja minnakse.

Kaasettekandega esines väliskomisjoni liige Siim Kallas, kes tutvustas eelnõu menetluskäiku ja väliskomisjoni istungil toimunud arutelu. Märkis, et pole soodne, kui Eesti ratifitseerib liitumislepingu viimasena ning põhiseaduskomisjoni seisukoht on, et meil on õigus ratifitseerida liitumisleping sel ajal, kui seda otstarbekaks peame. Komisjonil on selge arusaam, et liitumisprotsess ei lõpe käesoleva lepingu ratifitseerimisega, kuna Eestil on täita terve rida kohustusi. Kui neid ei täideta, võib Euroopa Komisjon rakendada vastumeetmeid. Parlamendi intensiivne töö Eesti muutmisel EL-i täisväärtuslikuks liikmesriigiks jätkub veel mitmeid aastaid.

Järgnevalt peeti läbirääkimised, milles avaldasid seisukohti fraktsioonide esindajad.

J. Männik (R): „Eesti majanduspoliitika avatus on olnud ühelt poolt edu pant ja teiselt poolt hävitav sisemaisele tootvale majandusele. Meie majanduse seis ei ole kaugeltki selline, nagu EL-iga liitumise hetkel peaks olema. Meil on suurim põllumajanduse ressursid inimese kohta EL-is, kuid põllumajanduse osa sisemajanduse kogutoodangus on väikse ressursiga maade tasemel. Aga EL-iga liitumine on põhjendatud, sest seal suhtutakse ülima tähelepanuga sellistesse probleemidesse.”

R. Lang (R): „Reformierakond toetab 77 SE võimalikult kiiret vastuvõtmist. Raske on kujutada ette demokraatlikumat protsessi kui meie liitumismenetlus EL-iga. Kolm järjestikulist valitsust pidasid liitumisläbirääkimisi, mille üle teostas järelevalvet Riigikogu.”

T. Kelam (I): „Meil on rahva selgelt väljendatud otsus, mistõttu rahvaesindajatel on täielik alus see leping ratifitseerida. Isamaaliit annab täieliku toetuse, et liitumisleping ratifitseeritaks.”

M. Mihkelson (RP): „Res Publica fraktsioon toetab lepingu ratifitseerimist juba selle aastanumbri sees.”

A. Tarand (M): „Täna Põhjamaid, et need juba 1995 meid olid valmis EL-i vedama ja 1997 osutusime Luksemburgis tänu neile, aga muidugi ka iseendale, viieks paremaks väljavalitute seas.”

L. Tõnisson (K): „Ei saa öelda, et see, mis sai tehtud, tehti ainumal ja parimal viisil. Tore, et oleme vigadest õppinud ja liitume nüüd ülejäänud Euroopaga.”

Sellela esimene lugemine lõppes (Riigikogu stenogramm 15.10.2003; <http://web.riigikogu.ee/-ems/stenograms/2003/10/t3101505-08.html>).

Soov viia liitumislepingu ratifitseerimine läbi sama aastanumbri sees siiski ei teostunud. Liitumislepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu teise lugemise arutelu toimus väliskomisjonis 13. jaanuaril. Kuna muudatusettepanekuid eelnõule Riigikogu liikmete ja fraktsioonide (väliskomisjon tegi ise ühe tehnilise täpsustuse) poolt esitatud ei olnud, tegi komisjon üksnes menetluslikud otsused ja esitas Riigikogule ettepaneku ratifitseerimiseks teisel lugemisel vastu võtta (Riigikogu väliskomisjoni istungi protokoll nr 2-9/48 13.01.2004).

Teine lugemine toimus 21. jaanuaril 2004. Ettekandega esines Riigikogu väliskomisjoni esimees Marko Mihkelson, kes märkis, et eelnõu (77 SE) taga peitub Eesti Vabariigi viimase kümnendi ühe tähtsama välispoliitilise eesmärgi – EL-iga ühinemise seadustamine – saavutamise võti. 2003. aasta 14. septembri rahvahääletus andis selge mandaadi meie ühinemiseks EL-iga Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus jõustus selle aasta 6. jaanuaril. Täna on lepingu ratifitseerinud 12 liikmesriiki ja 8 liituvat riiki. Leping on Itaalia välisministeeriumis deponeeritud 7 liikmesriigil ja 8 kandidaatriigil. Hollandil, Kreekal, Luksemburgil ja Sloveenial on leping veel ratifitseerimata. Komisjoni ettepanek on panna eelnõu lõpphääletusele.

Eelnõu poolt hääletas 77 Riigikogu liiget, vastu ja erapooletuid ei olnud (Riigikogu stenogramm 21.01.2004; <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/01/t04012102-06.html/>). Seaduse vastuvõtmisega ratifitseeris Riigikogu Eesti liitumislepingu EL-iga.

Liitumisleping oli esitatud valitsuse poolt Riigikogule küll enne rahvahääletuse toimumist, kuid Riigikogu hakkas seda menetlema alles seejärel, kui olid teada rahvahääletuse tulemused. Sellega välditi võimalikku vastuolu põhiseadusega, kuid saavutati õigeaegne liitumislepingu ratifitseerimine. Konsensus lepingu ratifitseerimisel näitas Riigikogus esindatud erakondade üksmeelt EL-iga ühinemisel.

Liitumislepingu menetlus näitas üldistavalt ja kokkuvõtlikult, kuidas toimib Riigikogus otsuste kujundamise mehhanism välislepingute küsimuses. Riigikogu pädevuses ei ole muuta välislepingu sisu ja seepärast debatt sel teemal ei saa viia otsuseni. Debatt aga hõlmab küsimust, kas antud lepingut on üldse vaja ja millises vormis ja ajagraafikus toimub menetlus. Selle mehhanismi tulemuseks on otsus, kuidas Riigikogu rakendab oma poliitilist pädevust – kas leping ratifitseeritakse või mitte.

4.8. Euroopa Liiduga ühinemise otsuse vastukaja avalikus sõnas (2002–2004)

Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu tõi kohe kaasa EL-i vastaste ägeda reaktsiooni.

22. mail saatis EL-i teabekeskuse poolt Hannes Rumm Riigikogu põhiseaduskomisjonile kirja, milles märkis, et pärast Riigikogus suure poliitilise konsensusega algatatud põhiseaduse muutmist, on ettepanekut erinevates maakonnalehtedes raevukalt rünnanud euroskeptikud. Rumm toob viite ajalehele Sakala. Sellest tulenevalt palub Rumm põhiseaduskomisjoni liikmetel arutada, kuidas maakonnalehtede lugejatele ettepanekut selgitada ja soovitab põhiseaduskomisjoni liikmetel maakonnalehtedesse kirjutada (vt Hannes Rummi kiri Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehele Indrek Meelakule 22.05.2002).

Kuna EL-i vastastel puudus Riigikogus esindatus, välja arvatud T. Toomsalu, siis kujunes nende foorumiks meedia, mis ülekaalukalt avaldaski EL-i vastaste seisukohti. Ivar Raig rõhutas, et liitumise üle ei saa „suhtumist enne kujundada,

kui liitumislepingu sadadesse lehekülgedesse ulatuv tekst on valmis ja selle sätete mõju Eesti riigi ja rahva käekäigule läbi analüüsitud” (Raig 28.12.2002). Liikumine „Ei EL-ile!”, Uurimiskeskus „Vaba Euroopa” ja Konservatiivide klubi üllitasid Keskerakonna väljaandes „Kesknädal” pöördumise, milles nimetasid 74 Riigikogu liikme algatust põhiseaduse muutmiseks „avalduseks, mis peab viima Eesti iseseisva riikluse lõplikule hävingule, on ilmnenud tendentsid, mille eesmärgiks on EL-i astumise nõusolek rahvalt välja petta” (Silberg, Gräzin, Helme 19.06.2002). Aarand Roos võrdles avakõnes Iseseisvuskongressil Paines 23.08.2003 EL-iga ühinemist 1940. a toimunud reetmisega (Roos 10.09.2003). Endine Riigikogu liige, Kalle Kulbok (KUN) esitas rahvahääletuse järel Vabariigi Valimiskomisjonile kaebuse, milles palus tunnistada rahvahääletuse seadusevastaseks koos hääletamissedelitega ning ühtlasi tunnistada kehtetuks ka hääletamistulemuse (Eesti Päevaleht 17.09.2003). Endine Riigikogu liige Jaanus Raidal aga tõdes, et „tean praegu seda, et astudes praegi EL-i, kaotame oma iseseisvuse ehk küll mitte otseses, aga kaudes tähenduses kindlasti” (Raidal 02.09.2003).

Tagasihoidlik toetus EL-iga ühinemisele ja võrdlemisi suur vastasseis avaldasid mõju ka nende erakondade seisukohavõttudele, kes muidu EL-iga ühinemist toetasid. Välisminister K. Ojuland märkis, et „enne, kui me saame juriidiliste aspektide juurde asuda, peaksime olema täiesti veendunud selle poliitilises mõttes, et suudame üldse selle ajaga läbirääkimised ära pidada” (Ojuland 2002, 28-29). ERL volikogu võttis vastu avalduse „Põhiseaduse kaitsest”, milles märgiti, et „EL-iga ühinemise juriidilise aluse loomiseks k. a 16. mail algatatud põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu seaks ohtu Eesti rahva otsustusõigusele nii poliitilise liitumisotsuse tegemisel kui ka Eesti iseseisvuse üle otsustamisel Euroopa integratsiooniprotsessi edasisel süvenemisel (Eestimaa Rahvaliid 08.06.2002, 34). RP püstitas Euroopa parlamendi valimiseks loosungi „Murrame läbi!”, mille tutvustuses meenutati nõudmist, et Eesti ühineb EL-iga omadel tingimustel (Postimees 18.04.2004). K häälekandja Kesknädal kirjutas Eesti Valijate Liidule viidates, et „Arnold Rüütli ja Kristiina Ojulandi poolt EL-iga ühinemislepingule alla kirjutamist aprillis 2003 tuleb käsitleda Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse vastu suunatud tegevusena, mis on ebaseaduslik ja karistatav karistusseadustiku § 235 lg 1 ja 2 ning § 236 kohaselt” (Kesknädal 24.09.2003). K jäigi EL-iga ühinemise küsimuses sügavalt lõhestatuks.

Hoolimata ägedale „Ei EL-ile” kampaaniale meedias, toetus avalikkuses EL-iga liitumisele pidevalt kasvas, tõustes rahvahääletusel 66,92 %-ni (Erilaid 15.09.2003). Arvestatavaks EL-i toetust tõstvaks teguriks oli Vabariigi Presidendi Arnold Rüütli avalik toetus EL-iga ühinemisele (Palk 10.07.2002).

Analüüsides „Ei EL-ile” kampaaniat ilmneb, et see oli emotsionaalne ja destrukttiivne. Eurovastased ei panustanud enamasti ratsionaalsetele argumentidele, vaid inimeste hirmutamisele. Avalikku arvamust mõjutas ei-kampaania siiski vähe. Paremini, kui EL-iga ühinemise vastu antud häälte arv, iseloomustas ei-kampaania nõrka mõju marginaalne toetus neile liikumistele, kes

ei-kampaaniat läbi viisid. Ometi tundub, et ei-kampaania eesmärk ei olnud mitte niivõrd rahvahääletuse läbikukutamise, kuivõrd endile tähelepanu tõmbamine.

Survegrupina ei avaldanud eurovastased Riigikogus toimunud otsuste kujundamisele mingisugust mõju.

4.9. Riigikogu pädevuse teostamine Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga

Õiguslikus mõttes oli Riigikogu roll EL-iga ühinemise protsessis keskne, sest vastavate lepingute ratifitseerimine, samuti seaduste vastuvõtmine kuulus 1992. aasta põhiseaduse alusel Riigikogu pädevusse. Põhiseaduse täiendamise seadus III aktiga oli võimalik vastu võtta üksnes rahvahääletusel, sest see laiendas põhiseaduse § 3 toimet ja selle paragrahvi muutmine oli võimalik ainult rahvahääletusel. Põhiseaduse muutmise sai panna rahvahääletusele aga ainult Riigikogu. Rahvahääletusele pandud riigielu küsimus, kas Eesti võib ühineda EL-iga, oli pigem poliitiline kui juriidiline küsimuseasetus, mille järgi ei olnud põhiseadusest tulenevalt vajadust. Kuid ka selle otsuse võis teha üksnes Riigikogu.

Oluline oli EL-iga ühinemise protsessis aga ka Riigikogu poliitilise pädevuse teostumine. EL-iga ühinemise läbirääkimisi teostas valitsus ja see pidigi kuuluma täidesaatva võimu kompetentsi. Kuid valitsus ei oleks saanud viia seda protsessi lõpuni, kui Riigikogus ei oleks olnud selleks piisavat toetust.

Ajavahemikus 1994-1995, 1997-1999 ja 2002-2003 olid Eestis võimul vähemusvalitsused. See andis küll valitsusele mandaadi teostada Eestis täidesaatvat võimu, kuid ei taganud valitsuse esitatud eelnõude läbiminekut Riigikogu hääletustel. EL-iga ühinemisprotsessis vajalikud seadused võeti aga vastu suure konsensusega, mis näitas, et põhimõttelisi erimeelsusi valitsusk koalitsiooni ja opositsioonierakondadel EL-iga ühinemise küsimuses ei olnud. Opositsioon ei kasutanud kordagi EL-iga ühinemise teemat oma tugevuse näitamiseks ja valitsuse algatuste tagasi lükkamiseks põhjusel, et need olid valitsuse algatused. See ei tähendanud, et valitsust ei oleks kritiseeritud EL-i ühinemisprotsessis tehtud järeleandmistele, kompromissidele, aeglusele vms pärast. Teisisõnu, Riigikogu ei kasutanud oma poliitilist pädevust survestamiseks valitsust muudes küsimustes meelepärase otsuste tegemiseks. Opositsioon ei kasutanud oma võimalusi pidurdada või takistada EL-iga ühinemise protsessi kaalutlustel, et suurendada oma populaarsust EL-i skeptiliselt suhtuvate inimeste silmis ja selleks, et valmistada valitsusele ebamugavusi. Teistsugune oli olukord näiteks piirilepingu ratifitseerimisel.

Opositsioonierakondadel oli parlamendis piisavalt jõudu, et blokeerida rahvahääletuste läbiviimine EL-iga ühinemiseks ja põhiseaduse muutmiseks. Erimeelsused detailides, kuidas põhiseadust muuta ja mida rahvahääletusel küsida, et saanud siiski takistuseks konsensuse saavutamisel. Sellele konsensusele aitas kindlasti kaasa tõik, et 2002. aastal olid opositsioonis kaks kõige enam EL-iga ühinemist toetavat erakonda – Isamaaliit ja Mõõdukad. Kõige

skeptilisem Keskerakond aga kuulus valitsusse, kes ise jätkas läbirääkimisi EL-iga ühinemiseks ja tugevat euroskeptilist retoorikat kasutanud ning ennast Eesti iseseisvuse suurima kaitsjana esitanud Rahvaliid aga pidi arvestama oma toetajaskonna, põllumajandusettevõtjate huvidega, kes said EL-iga ühinemisest kõige otsesemat majanduslikku kasu. Nende asjaolude kokkusattumine tegi Eesti ühinemisprotsessi lõppfaasi EL-iga paindlikuks. Riigikogu lülitus aktiivselt EL-iga ühinemisprotsessi võrdlemisi varakult. Juba 1997. aasta jaanuaris moodustati Riigikogus Euroopa Asjade Komisjon, tänase ELAK-i eelkäija. Komisjoni pädevusena määrati koostöö valitsusega EL-iga ühinemisel, sidepidamine Euroopa Parlamendiga ning Riigikogu esindamine delegatsioonina Parlamentaarses komitees, sidepidamine teiste EL-i institutsioonidega ning valitsuse ja valitsusasutuste kuulamine eurointegratsiooni ja EL-iga toimuvate läbirääkimiste käigust, samuti soovitude andmine valitsusele tööks EL-i institutsioonides ja Assotsiatsiooninõukogus (RT I 1997, 11, 97; RT I 1999, 47, 536). See andis ELAK-ile tugeva mandaadi teostada valitsuse tegevuse üle EL-iga ühinemise protsessis pidevat järelevalvet ja sundida valitsust kooskõlastama ELAK-iga pidevalt oma tegevust. Arvestades asjaolu, et Eesti oli 1997–1999 vähemusvalitsus, pidi valitsus saavutama ELAK-i otsuste vastuvõtmisel konsensusi.

Asjaolu, et suure osa EL-iga ühinemise läbirääkimistest pidi teostama vähemusvalitsus, aitas Riigikogus konsensusi leidmisele pigem kaasa kui takistas seda. Riigikogu tunnetas oma poliitilist pädevust seeläbi tugevamini ja opositsioon käitus konstruktiivsemalt, kui enamusvalitsuste puhul see kunagi on olnud. Hirmud ja ootused seoses EL-iga liitumisel osaliselt täitusid, avaldades ühelt poolt suveräänsuse vähenemises, kuid julgeolekuseisundi tugevnemises ja majanduse arenguvõimaluste paranemises. EL-iga ühinemine tähendas Eesti ühe kõige olulisema rahvusvahelise eesmärgi täitumist. Eesti „suurte” eesmärkide reas tähendas EL-iga ühinemine kokkuvõtet 1988. a alanud iseseisvuse ja riikluse taastamise ning Euroopa majanduspoliitilise ruumiga ühinemisest. „Liitumine EL-iga (ka NATO-ga) andis Eesti majandusele täiendavad eeldused ja garantiid edasiseks arenguks, samas aga destabiliseeris, tingituna eelkõige välisraha intensiivsest sissevoolust ja tööjõu liikumisele seatud piirangute äralangemisest, ka majandusest tervikuna” (Kukk 2008, 51). 2007. a liitus Eesti Schengeni tsooniga. Kui 2011. a saab teoks Eesti liitumine eurotsooniga, saab Eestist kõige integreeritud riik Põhja-Euroopas, kuuludes ainsana kõigisse nelja „klubisse“ (EL, NATO, Schengeni tsoon, eurotsoon). Kuid kõige kõrgem integreeritus tähendab ka kõige madalamat sõltumatust. Avatud majandusega väikeriigil näivad puuduvat oluliselt teistsugused valikuvõimalused Eesti väliskaubanduse (eksport + import) suhe sisemajanduse koguproduktiga 2008. a oli 1,22 (132456,1 + 169918,7) / 248194). Suurem on see suhe vaid üksikutel (väike)riikidel maailmas (Hongkong, Singapur).

4.10. Eesti majanduslikud võimalused Euroopa Liidu turul

EL-iga ühinemisel olid Eestil selged majanduslikud põhjused. Eesti, olles peale Teist maailmasõda allutatud NSV Liidule, kaotas ennesõjaaegse turupositsiooni Euroopas, mida Eesti taasiseseisvumise järgselt oli raske taastada. Euroopa riikide turgude kaupadega üleküllastatus ja sealsete tarbijate harjumus juba neile tuttavaid tooteid osta olid selleks, mis raskendas Eesti tootjate nimetatud riikide turgude hõivamist.

Enne Eesti EL-iga ühinemist on Eesti kaubandusbilanss olnud pidevalt negatiivne .

Kuni 1998. aastani on Eesti kaubandusbilanss olnud vähem negatiivne ja saavutas 1997. aastal madalaima negatiivse taseme võrreldud (1995-2003) aastate jooksul. Alates 1998. aastast on järsult suurenenud kaubandusbilansi negatiivsus saavutades oma kõrghetke 2002. aastaks.

2003. aasta oli Eestile kaubandusbilansi suhtes edukam ning miinusesse jäädi vaid veidi üle 171 mln euro. Nimetatud aastat võib pidada Eestisse importijate ootusajaks, mil importijad ei suurendanud Eestisse oluliselt sissevedu, kuid Eesti suutis enam ekspordida.

Kuigi Eesti kasvas 2003. aastaks 1995. aastaga võrreldes ekspordi 3,29 korda, siis import kasvas samade aastete võrdluses 3,26 korda.

Euroopa Liiduga liitumisel suurendas Eesti koheselt oma kaubandusbilansi negatiivsust 2004. aastal 25,7% võrreldes liitumiseelse kõrgeima 2002. aastaga. Kuni 2007. aastani jätkus kaubandusbilansi negatiivne kasv.

Võib eeldada, et Eesti liitumine EL-iga andis EL-is olevatele maadele julgust impordiks (kasv 2007. aastaks võrreldes 2004. aastaga 1,7 korda), kusjuures Eesti ei suutnud oma ekspordi enne 2008. aastat oluliselt kasvatada (ekspordi kasv 2007. aastaks võrreldes 2004. aastaga oli 1,68 korda).

Eesti ei suutnud küll EL-iga liitumiseelset positsiooni 2007. aastani säilitada ega ka parandada, kuid alanud majanduskriisis 2008. aastal suutis Eesti võrreldes 2007. aastaga ekspordi kasvatada 5,2%. Samas eelnimetatud aastate võrdluses kahanes import 4,7%.

2009. aastal vähenes Eesti eksport võrreldes 2008. aastaga 23,4% ning import 4,7%. Kuigi impordi vähenemine protsentuaalselt on vähene, siis 2008. aastal toimunu vähendas 2009. aastaks Eesti kaubandusbilansi negatiivsust.

2010. aastal suutis Eesti vaatamata 2009. aasta langusele suurendada võrreldes 2008. aastaga ekspordimahtu 3,2%, kusjuures samas võrdluses import kahanes 15,2%.

On raske anda hinnangut Eesti majanduslikule kasule EL-iga liitumisel väliskaubanduse seisukohast lähtuvalt, sest seda olukorda, mis oleks võinud olla, pole võimalik isegi ennustada. Kuivõrd suur oleks Eesti ekspordimaht teistesse riikidesse olnud ilma EL-iga liitumata, ei saa teada. Olles EL-is, on Eesti

võrreldes 1995. aastaga kui veel liidu liige ei olnud, suurendanud oma ekspordi rahalist mahtu 2010. aastaks 86,1%.

Võib vaid öelda seda, et EL-ist väljajäämine oleks suure tõenäosusega Eesti viinud väheaktsepteeritavate kaubanduspartnerite hulka juba seetõttu, kuna ta on liidu väline. Tõenäoliselt oleks ka võimalik import olnud väiksemas mahus ja seda nii usalduse kui ka liiduvälistele riikidele kehtestatud hindade pärast. Asjaolu, et juba 1995. aastal olid impordimahud suured, on selgitatav ka sellega, et juba siis oli selge, et Eesti pürgib EL-i ning see teave suurendas importijate usaldust Eesti vastu.

On ilmne, et Eesti ekspordivõime sõltub teaduse ja tehnika arengust, mis lubab välisurgudel müüa konkurentsivõimelisi tooteid.

Eesti Arenduse Sihtasutuse (EAS) andmetel on Eesti olnud välisinvesteeringute atraktiivseks sihtriigiks juba üheksakümnendate aastate keskpaigast ja on üheks inimese kohta kõige rohkem välisinvesteeringuid saanud riigiks Põhja- ja Kesk-Euroopas. Välisinvestorite osas on juhtkoha Rootsil (34,7% kogu Eestisse tehtud välisinvesteeringutest) ja Soome (22,9%). (<http://www.eas.ee/index.php/eesti-tutvustamine/eesti-kui-investeeringute-siht>)

4.11. Järeldused

Peatüki allikmaterjalideks on lisaks uurimustele ulatuslikult Riigikogu materjalid: täiskogu istungite stenogrammid, põhiseaduskomisjoni ja põhiseaduse täiendamise eelnõu ettevalmistamise töörühma protokollid, kirjavahetus, ekspertarvamused jm. Tähtis osa on süvaintervjudel. Väljaspool Riigikogu esitatud seisukohad kajastuvad eeskätt ajakirjanduses.

Uurimustes ja protokollides esitatud faktid on usaldusväärsed. Poliitikute ja arvamusiidrite seisukohavõttud ja intervjuud lähtuvad kas erakondade või nende isiklikest seisukohtadest, mistõttu nende mõõduks ei saa olla usaldusväärsus. Samas kajastavad subjektiivsed seisukohad avaliku arvamust, huve, tegevusmotiive, mis avaldasid lõpptulemusele – Eesti ühinemisele EL-iga määravat mõju.

Avalikes esinemistes oli retoorikal väga suur tähtsus. Autori analüüs näitab, et eriti kasutasid seda poliitikud, kes pidid tasandama vastuolu, mis ilmnis soovis, et Eesti ühineks EL-iga ja avalikus arvamuses, kus XXI sajandi algul ligikaudu pool elanikest suhtus EL-iga ühinemisse kõhklevalt. Kõige rohkem kasutasid retoorilisi võtteid Rahvaliidu eeskõnelejad. EL-iga ühinemine vastas Rahvaliidu liidrite huvidele. Rahvaliidu kandidaadina presidendiks valitud A. Rüütel rõhutas korduvalt, et ühinemine EL-iga on Eesti huvides ja samuti ka Eesti põllumeeste huvides, kelle esindamisele Rahvaliit pretendeeris. Rahvaliidu valijate hulgas valitsesid aga kõhkklused. Eesti tuleviku seisukohalt oli tugevasti esindatud arvamus, et EL-ist kujuneb föderatiivne riik ja Eesti kaotab selle läbi iseseisvuse. Majanduslikus plaanis kardeti Eesti sattumist Euroopa suurriikide majanduslikuks satelliidiks, mille tulemusena hinnad tõusevad, tootmine saab tagasilöögi ja tänu tugevnevale konkurentsile suretab EL välja Eesti

põllumajanduse. Rahvaliidu poliitikud püüdsid neid vastuolusid ületada retooriliste võtetega, rõhutades, et nemad toetavad ühinemist EL-iga üksnes sel juhul, kui Eesti iseseisvus säilib ja põllumajanduses tekkivad raskused seoses ühise turuga kompenseeritakse. Rahvaliit lubas kaitsta Eesti krooni ja nõudis rahvahääletust eurole üleminekuks.

Tingimuste seadmist EL-iga ühinemisele kasutasid retoorikas ka Res Publica ja Keskerakond, üksikutele juhtudel ka Reformierakond. Sellist retoorilist võtet ei kasutanud Isamaaliit ja Mõõdukad, kes kinnitasid, et Eesti ühinemine EL-iga on igal juhul kasulik ja Eestil ei ole võimalik liitumistingimusi esitada.

Jõulist retoorikat kasutasid EL-i vastased, dramatiseerides Eesti ühinemise tagajärgi EL-iga ühinemisel. Põhiliseks väiteks oli, et Eesti kaotab EL-is iseseisvuse ning Eesti põhiseaduse § 1 ei võimalda EL-iga ühinemist. Hirmutamisele tuginevas retoorikas võrreldi EL-i NSV Liiduga ja meenutati Eesti rahva traagilist saatust NSV Liidu repressioonide all. Kohati kasutati retoorikas ulatuslikku demagoogiat ja otsest valet. T. Toomsalu võrdles EL-iga ühinemist 1940. aasta Nõukogude okupatsiooniga.

Empiiriline sotsiaalanalüüsiline vaatlus ning kirjeldav, võrdlev ja kvalitatiivanalüüsiline meetod on peatükis keskse tähtsusega, kuna debattides kasutatud retoorika on poliitiliste jõudude motiivide ja eesmärkide väljaselgitamisel määrav. Institutsionalistlik meetod toob välja formaalsete ja tegelike võimuhete vahekorra EL-iga ühinemise otsuste tegemisel. Allikmaterjal ning seisukohtade ja retoorika võrdlus on piisavaks aluseks usaldusväärsete järelduste väljatoomiseks.

- 1. Riigikogu VII ja VIII koosseisu ja valitsuse tegevus koostöölepingu ja assotsieerumislepingu sõlmimisel ja ratifitseerimisel ilmutasid Eesti ühemõttelist välispoliitilist suunda EL-iga ühinemisele.** Riigikogus esindatud erakondadel ei olnud selle suuna suhtes erimeelsusi, mistõttu nii valitsuskoalitsioon kui ka opositsioon hääletasid nende lepingute ratifitseerimise poolt. Seda suunda ei muutnud ka valitsusevahetused ega Riigikogu valimiste tulemusena muutunud Riigikogu koosseis. Hoolimata sellest, et 1990-ndate alguses tundud EL-iga liitumine väga kauge, ehk isegi võimatu eesmärgina, ei esitanud ükski Riigikogu VII ja VIII koosseisus esindatud poliitiline jõud mõnda alternatiivset välispoliitilist suunda (Norra, Šveitsi tee, SRÜ liikmelisus). Üksikute Riigikogu liikmete poolt mitteametlikult ja väljaspool Riigikogu alternatiive kaaluti. Riigikogu rakendas õiguslikku pädevust lepingute menetlemisel ja ratifitseerimisel, kuid poliitiliste otsuste tegemine jäi valitsusele.
- 2. Suhtumine ühinemisse EL-iga ei olnud muutunud ka Riigikogu IX koosseisus.** Muutunud oli aga Eesti suhe EL-iga. Ühinemisläbirääkimised juba toimusid, opositsioon otsis võimalusi valitsust kritiseerida ja avalikku debatti oli jõudnud ka EL-i kriitika, mistõttu päevapoliitilised kaalutlused tungisid ka erakondade retoorikasse. Peale Isamaaliidu ja Mõõdukate

hakkasid parlamendierakonnad seadma tingimusi EL-i kuulumisel. Väljaspool Riigikogu ja üksikute Riigikogu liikmete tasandil oli aga kujunenud EL-iga ühinemise vastased jõud.

3. **Riigikogu jõudis kergesti üksmeelele küsimuses, et EL-iga ühinemiseks on vaja muuta põhiseadust ja korraldada rahvahääletus.** Üksmeel ähvardas aga kaotada erakondade näo avalikkuse ja valijate ees, kelle hulgas olid esindatud ka EL-iga ühinemise vastased. 2003. aastal olid tulemas Riigikogu valimised. Seepärast keskendus debatt Riigikogus detailidele, tingimustele ja retoorikale, mille abil püüti avalikkusele näidata arvestamist rahva huvidega. Samas teadsid kõik poliitilised jõud, et Eestil ei ole võimalik esitada EL-ile ühinemistingimusi. Riigikogu debattides tuli selgesti esile nii siseriiklike otsuste tegemisel kui välislepingute ratifitseerimisel otsuste kujundamise mehhanism Riigikogus, mis on aluseks Riigikogu poliitilise pädevuse rakendamisel.
4. **EL-iga ühinemiseks vajalike otsuste tegemisel aitas kaasa see, et Eestil oli vähemusvalitsus.** Enamusvalitsuse korral oleks opositsioonil olnud kiusatus valitsuse varjust rohkem välja paista, valitsusele vastanduda ja see oleks võinud põhjustada olukorra, kus Riigikogu otsused põhiseaduse muutmise ning ühinemise rahvahääletuse korraldamiseks ei oleks saanud piisavalt poolthääli. Otsuse läbimineku võimalusi suurendas ka asjaolu, et valitsusse kuulusid EL-iga ühinemisse kõige kõhklevamalt suhtuvad erakonnad (Keskerakond ja Rahvaliid), opositsioonis olid aga ühinemist kõige tugevamalt toetavad erakonnad (Isamaaliit ja Mõõdukad). Siit ja ka mitmete teiste näidete varal võib järeldada, et Eesti poliitilises süsteemis on vähemusvalitsusel kergem teha keerulisi otsuseid kui enamusvalitsusel. Vähemusvalitsuse korral on Riigikogu oma otsuste kujundamisel sõltumatum ja võib teha järelduse, et Riigikogu poliitiline pädevus on suurem, kui riigis on vähemusvalitsus.
5. **Erakonnasised eriarvamused EL-iga ühinemise küsimuses põhjustasid Keskerakonna lõhenemise.** Need eriarvamused olid avalikkusse eest hästi varjatud ja ei kajastunud Riigikogu debattides. See tulenes tõigast, et Keskerakonna fraktsioon ja ministrid olid EL-iga ühinemise toetajad, lihtliikmete hulgas aga olid ülekaalus vastased. Lõhenemisele aitas kaasa erakonna esimehe E. Savisaare keeldumine oma seisukohta välja ütlemast. Võib eeldada, et kui Keskerakond oleks lõhenenud enne Riigikogu otsust muuta põhiseadust ja korraldada rahvahääletus või kui Keskerakond oleks olnud opositsioonis, ei oleks Riigikogus olnud piisavalt hääli nende otsuste tegemiseks.
6. **Vaieldamatult suur roll Eesti ühinemises EL-iga oli president Arnold Rüütlil.** Rüütli toetav seisukoht tagas Rahvaliidu fraktsiooni liikmete

poolthääle Riigikogu otsustele ja mõjutas paljusid kõhklejaid rahvahääletusel hääletama EL-iga ühinemise poolt.

4.12. EL-iga ühinemine ja piirilepingud: sarnasused ja erinevused

Kui võrrelda EL-iga ühinemist ja piirilepinguid Eesti seisukohalt, siis kindlasti on need erineva suurusjärguga. EL-iga ühinemine tähendas Eesti seisundi suurimat muutust peale iseseisvuse taastamist. Juba alates liitumisläbirääkimiste algusest Eesti ja EL-i vahel tähendas see suuri ümberkorraldusi nii majanduses kui õiguses ja paljude otsuste delegeerimist EL-i tasandile. Eesti ühinemine EL-iga puudutas kõiki EL-i liikmesriike ja omas seetõttu ulatuslikku rahvusvahelist tähendust. Piirilepingud ei mõjutanud Eesti seisundit ega puudutanud suveräänsust. Loomulikult on ka piirilepingud rahvusvahelised, kuid need tulenesid vaid kahe riigi otsustest ega puutunud vähemasti vormiliselt kellegi teise kompetentsi.

Seega, kui suund EL-iga ühinemisele tähendas ka suunda muutustele, siis piirilepingutega oli asi komplitseeritum. Tartu rahulepingust lähtudes tähendas uute piirilepingute sõlmimine Eesti ja Venemaa vahel kahtlemata muutust. Töötavat piiri silmas pidades oleksid aga piirilepingud sellisel kujul, nagu need 2005. aastal alla kirjutati, tähendanud *status quo* säilimist. Muutusi oleks toonud kaasa just kas Tartu rahu järgse piirijoone taastamine või ka ükskõik missugune kompromiss, mis oleks muutnud piiri asukohta. Esimesel juhul oleks see tähendanud Eesti riigi halduses oleva territooriumi laienemist 2400 km² võrra ja rahvastiku kasvu ca 35000 elaniku võrra, kellest enamus oleksid olnud Venemaa kodanikud. See muudatus oleks nõudnud Eestilt võrdlemisi suurt ressursi, et oma halduskord nendel aladel maksma panna.

Kuigi EL-iga liitumine ja piirilepingud olid erineva suurusjärguga rahvusvahelised küsimused, oli seos neil omavahel selgelt olemas. Esmalt sõltus piirilepingutest, kus hakkaks kulgema EL-i idapiir. Kuigi riigipiirid kuuluvad EL-i liikmesriikide, mitte aga EL-i kui terviku kompetentsi, ei ole nad EL-i seisukohalt tähtsusetud. Teisalt seadis EL Eestile liitumise eeltingimuseks, et Eestil oleks piiriprobleem Venemaaga lahendatud. See avaldas kindlasti mõju nii Eesti võimude tegevusele, poliitiliste jõudude käitumisele kui ka avalikule arvamusele. Kindlasti olid Eesti võimud seetõttu läbirääkimistel järele andlikumad. EL-i vastased aga lootsid, et piirilepingute puudumine takistab Eesti liitumist EL-iga ja olid ka seetõttu nende lepingute sõlmimise vastu. Kuna avalik arvamus enamuses toetas ühinemist EL-iga, siis tegi EL-i seisukoht ka avaliku arvamuse piirilepingute suhtes leplikumaks. EL loobus piirilepingute seostamisest Eesti ühinemisega alles siis, kui Eesti võimud olid andnud selge signaali, et nemad on piirilepingute sõlmimisega nõus ja läbirääkimisi torpedeerib Venemaa, lootuses sel teel takistada Eesti ühinemist EL-iga.

Avalikkuse seisukohalt erinesid EL-iga ühinemisel ja piirilepingute sõlmimisel valikuvõimalused märkimisväärselt. EL-iga ühinemise küsimuses oli

vastuse variante ainult kaks: jah või ei. Mõned erakonnad püüdsid küll demonstreerida oma suurt arvestamist rahva tahtega rõhutades, et mitte igal tingimusel ei ole nad valmis EL-iga liituma ja EL peab arvestama Eesti erihuvidega. Seda retoorikat kasutasid erakonnad, kes põhimõtteliselt toetasid ühinemist ja teadsid väga hästi, et EL-iga ei saa ühineda tingimuslikult, kuid kes ei tahtnud riskida oma valijaskonna kaotusega. Piirilepingute puhul oli aga valikuvariante mitmeid: toetada piirilepinguid, mitte toetada, otsida erinevaid kompromisslahendusi. Asjaolu, et tegelikult ei olnud Venemaa jäikuse tõttu ka piirilepingutel valikuvariante rohkem kui nõustumine või mittenõustumine, ei olnud avalikkusele selge.

EL-i pooldajate argumendid piirilepingutesse suhtumisel jagunesid järgmiselt:

- 1) piirilepingud tuleb sõlmida, kuna ilma nendeta ei pääse me EL-i;
- 2) probleem on ületähtsustatud ja märkimisväärset seost EL-iga ühinemise ja piirilepingute vahel ei ole;
- 3) piirilepingud seavad kahtluse alla Eesti õigusliku järjepidevuse ja teevad Eesti ühinemise EL-iga keerulisemaks, kuna EL ei soovi oma liikmeks endist NSV Liidu liiduvabariiki;
- 4) EL on tegelikult huvitatud, et taastataks Tartu rahu piir, kuna sel juhul kulgeks EL-i idapiir ida poolt.

Enamik arvamusi jagunes esimese kahe variandi vahel (enamik erakondi jagas esimest, I teist seisukohta), viimased kaks olid marginaalsed ja pigem üksikisikute arvamused.

EL-i vastaste argumentideks olid:

- 1) EL-iga ühinemisel Eesti kaotab oma suveräänsuse ja see, et EL nõuab piirilepingu sõlmimist, on üks märk sellest, kuidas Eestis muudetakse peenrahaks EL-i ja Venemaa omavahelistes suhetes (Iseseisvuspartei, Vabariiklik Partei, Kristlik Rahvapartei jt). Kui Eesti ei sõlmi piirilepinguid, siis Eestit EL-i ei võeta ja Eesti säilitab oma iseseisvuse;
- 2) piirilepinguid on vaja suhete parandamiseks Venemaaga ja selle pärast ei pea Eesti ühinema EL-iga (Eesti Sotsiaaldemokraatlik Tööpartei).

Niisiis, üks-ühest kokkulangevust suhtumises EL-iga ühinemisse ja piirilepingute sõlmimisse ei ole. Üldistavalt võib välja tuua, et EL-iga ühinemise pooldajad pigem toetasid piirilepingute sõlmimist, kuid mitte niivõrd seepärast, et nad pidasid piirilepinguid heaks, vaid et EL-i kuulumine on sedavõrd oluline, et piirilepingud võis selle eesmärgi nimel sõlmida. Enamik inimesi jäi seisukohale, et piirilepingute sõlmimine on ikkagi järeleandmine Venemaale. Vastased aga jagunesid suhtumises Venemaasse. Need, kes leidsid, et piirilepinguid ei tohi sõlmida, suhtusid Venemaasse umbusklikult, kes leidsid, et tuleks, kajastasid paljuski sama seisukohta, mida ametlik Moskva. Reljeefseid

seoseid suhtumises EL-iga ühinemises ja piirilepingutes võiks iseloomustada järgmiselt:

- 1) kindlasti „jah” EL-ile ja kindlasti „ei” piirilepingutele – üksikud;
- 2) kindlasti „ei” EL-ile ja kindlasti „jah” piirilepingutele – Eesti Sotsiaaldemokraatlik Tööpartei;
- 3) kindlasti „ei” mõlemale – rahvuslikud väikeparteid, kes ei olnud Riigikogus esindatud;
- 4) nii nagu Moskva ütleb – Vladimir Lebedev ja mõned väikesed venekeelsed radikaalsed rühmitused.

EL-i ühinemise ja piirilepingutesse suhtumise võrdlevat küsitlust Eestis tehtud ei ole ning nüüd seda korraldada on juba hilja. 2006. aasta septembris viis Turu-uuringute AS Juhan Kivirähi juhtimisel läbi küsitluse „Avalik arvamus välisministeeriumist“, mille järgi küsitletud seostasid välisministeeriumiga EL-i problemaatikat esimest korda 29. ja Eesti-Vene piirilepingut 50. asetuses (2006, 27), mis ilmutab nende teemade küllaltki madalat tähtsustamist avalikkuses.

Piirilepingute ja EL-iga ühinemise protsessis andis selgelt tunda läbirääkimispartnerite erinev välispoliitilise suhtlemise traditsioon, läbirääkimiste metodoloogia ja diplomaatiline kultuur. Piiriläbirääkimistel oli Eesti vastamisi Venemaa välispoliitikaga, mida on raske paigutada idealismi-realismi skaalale, kuid mis samas on oma eesmärkide saavutamisel äärmiselt jäik ja osav. Eesti diplomaatia lähtumine idealistlikust positsioonist sai valusa õppetunni. Läbirääkimistel EL-iga ühinemise üle ei olnud meetodiks ülekavaldamine ja järeleandmiste väljapressimine.

EL tekkis algselt väga pragmaatilistel kaalutlustel, vältimaks probleemide lahendamist sõjalisel teel. Sõe- ja Terasetööstuse Liitu oli sisse programmeeritud jätkuv majanduslik ja poliitiline integratsioon, mis viis EL-ini. Ilmselt ei ole ka EL üldse vaadeldav ei realismi-idealismi ega liberaalse ja konservatiivse internatsionalismi kontekstis. EL-is koondusid poliitilised, ärihuvid, majandusliku efektiivsuse taotlus, püüe suurendada konkurentsivõimet sedavõrd kontsentreeritult, et EL-i ei saanud ühel hetkel enam üldse mahutada rahvusvaheliste mudelite alla, kuna ülekaalu omandasid siseriiklikud mudelid ja EL hakkas rahvusvaheliselt vastanduma muule maailmale kui tervik. Eesti ühinemises EL-iga võib näha liberaalse internatsionalismi ideaale, kuid protsess ise seadis Eesti olukorda, kus rahvusvaheline suhtlemine on suures osas delegeeritud EL-i tasandile.

Riigikogu seisukohalt oli välissuhtlemise tasandil piirilepingute menetlemisel ja EL-iga ühinemise ettevalmistamisel nii ühiseid jooni kui erinevusi. Protseduuriliselt toimus mõlemal juhul välislepingute ratifitseerimine, EL-iga ühinemisel ka täiendavalt põhiseaduse täiendamine ja rahvahääletuse korraldamine. Seega oli mõlema juhtumi korral Riigikogu õiguslik pädevus

ühesugune ja otsuste kujundamise mehhanism samuti. Poliitiline küsimusteriing oli aga täiesti erinev, mis mõjutas ja poliitilise pädevuse rakendamist:

- 1) Piirilepingute puhul ei olnud valitsusel ja 2/3 Riigikogu koosseisust, mis oli vajalik ratifitseerimiseaduse vastuvõtmiseks, üksmeelt. Valitsus sai arvestada ainult valitsuskoalitsiooni ja sotsiaaldemokraatide häältega. See tähendas, et valitsus pidi leppima RP poolt esitatud deklaratsiooniga. Riigikogu poliitilise pädevuse rakendamise mehhanismi kirjutas seega ette üks Riigikogu fraktsioon ja ülejäänud Riigikogu koosseis pidi sellega leppima.
- 2) EL-iga ühinemisel selliseid eriarvamusi ei olnud. Valitsusel ja Riigikogu enamusel oli selles küsimuses üksmeel. Riigikogul ei olnud ühinemislepingu ratifitseerimisel pädevusalast konflikti valitsusega ja põhiseaduse täiendamises ning rahvahääletuse korraldamises kasutas Riigikogu täies ulatuses oma poliitilist pädevust.

Survegruppidel oli mõlema otsuse tegemisel pikaajaline mõju, aga vahetult enne otsustamist oli survegruppide mõju olematu. Sellest, kui suur oli avalikkuse toetus Eesti ühinemiseks EL-iga, näitas rahvahääletus. Kui suur oli toetus piirilepingute ratifitseerimisele sellisel kujul, nagu ratifitseerimiseadus jõudis lõpphääletusele, et olegi täpselt teada.

Kokkuvõte

Käesolev uurimistö keskendub Eesti parlamendi pädevusele välissuhtlemises ja avab seda kolme valdkonna kaudu:

1. Eesti parlamendi pädevus ja tegevus välissuhtluse korraldamisel (2. ptk). See oli vajalik Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamiseks, iseseisvuse kindlustamiseks, välissuhtluse taastamiseks, rahvusvaheliste organisatsioonidega liitumiseks.
2. Eesti ja Venemaa vahelised piirilepingud (3. ptk). Need on vajalikud Eesti ja Venemaa vaheliste (majandus-) suhete elavdamiseks ja Eesti investeerimiskliima parandamiseks.
3. Riigikogu tegevus EL-iga ühinemise protsessis (4. ptk). Eesti on Hansaliidu aegadest kuulunud Euroopa majandusruumi. Kuulumine EL-i on Eestile majanduslikult kasulik ja pakub poliitilist kaitset. Eesti ei saaks olla EL-i ja SRÜ vahel ja SRÜ-ga Eesti liituda ei soovi.

Eesti parlamendi pädevust välissuhtlemises avatakse kõigepealt läbi ajaloolise võrdluse, iseloomustades ja kõrvutades erinevates põhiseadustes (1920, 1933, 1937, 1992) sätestatud Riigikogu õiguslikku välissuhtlemise pädevust. Eestis on alates 1918. aastast, mil riik iseseisvus, valitsenud kolm võrdlemisi erilaadset riigikorraldust: 1918–1934 parlamentaarne demokraatia, 1934–1940 presidentaalne autokraatia ja alates 1992. aastal taas parlamentaarne demokraatia, kuid erinevalt esimesest perioodist, tasakaalustatuna presidendi institutsiooniga. Lisaks mahub Eesti sellesse ajavahemikku kolm välisriigi okupatsiooni (1940–1941 ja 1944–1991 NSV Liidu ja 1941–1944 Saksa okupatsioon) ning üleminekuperiood 1988–1992, mille vältel iseseisvus ja põhiseaduslik kord taastati.

Need etapid kajastuvad ka parlamendi välissuhtlemises. Kui kuni 1934. aastani oli Riigikogu roll välissuhtlemises kandev, arvestades tõika, et valitsus vastutas Riigikogu ees ning välislepingud vajasid Riigikogus ratifitseerimist, siis peale 1934. aasta riigipöört lakkas Riigikogu pädevus välissuhtlemises olemast (kandus Riigivanemale ja 1938. aastal presidendile). Välisriikide okupatsiooni ajal monopoliseeris välissuhtlemise okupatsioonivõim.

Paradoksaalselt osutus parlamendi välissuhtlemine oluliseks iseseisvuse taastamise üleminekuperioodil, mil Eesti Vabariigi ülemnõukogul ei olnud küll pädevust Eesti riigi nimel otsustada (kuna tegu oli okupatsioonivõimu organiga), kuid kes sai näidata oma tahet taastada Eesti Vabariik õiguslikult samasena riigiga, kes kaotas 1940. aastal oma iseseisvuse. See tingis ülemnõukogu suure rahvusvahelisele avalikkusele suunatud tegevuse, eeskätt pöördumiste näol alates 1990. aasta kevadest. Piir ülemnõukogu ja valitsuse välissuhtlemise vahel hägustus ning pädevus ilmnis mitte niivõrd reeglites, kuivõrd konkreetsetes

ettevõtmistes. Seoses Eesti iseseisvuse taastamisega taastus ka välissuhtlemises iseseisva riigi rutiin: ülemnõukogu ning 1992. aasta sügisest taastatud põhiseaduslik seadusandlik kogu – Riigikogu – asusid täitma oma rolli tavapärasel välissuhtlemises. See pädevus ei erine põhimõtteliselt teiste demokraatlike riikide, eeskätt parlamentaarsete riikide seadusandliku kogu pädevusest (ühe osa lepingute ratifitseerimine ja denonsseerimine, samuti välissuhtlemine teiste riikide parlamentidega, kontroll valitsuse tegevuse üle ja regulaarne välispoliitika arutelu). Pidev välissuhtlemise korraldamine kuulub täidesaatva võimu pädevusse: valitsusele, välisministeeriumile ning suurel määral ka teistele valitsusasutustele, eeskätt kaitseministeeriumile.

Lisaks õiguslikule pädevusele mõjutab Riigikogu välissuhtlemist ka poliitiline pädevus. See on tegelik pädevus, mis ei tulene institutsionaalsest asendist riigikorralduses, vaid põhineb tegevuse käigus tekkinud ülesannete täitmisel ja tööjaotusel ning mis on seotud traditsioonide, tavade ja väljakujunenud praktikaga. Poliitilist pädevust mõjutab avalikkuse usaldus ja ametkondade valmisolek arvestada parlamendiga. Riigikogu õiguslik ja poliitiline pädevus on teineteisest võrdlemisi erinevad. Poliitiline pädevus on õiguslikust tunduvalt piiratum ja reeglina ei iseloomusta Riigikogu välissuhtlemist mingisugunegi iseseisvus. Riigikogu osa välispoliitika kujundamisel on minimaalne. Riigikogu roll on kiita heaks valitsuse esitatud õigusaktid. Seega on Eesti tugevalt ametnikukeskne ja täidesaatva võimu keskne riik. Samas ei erine Riigikogu poliitiline pädevus ja selle realiseerimine märkimisväärselt teiste parlamentaarsete riikide praktikast, kuna välispoliitika kuulub kõikjal peaaegu täielikult täidesaatva võimu pädevusse. Riigikogu pädevus välislepingute ratifitseerimisel on sarnane Põhja-Euroopa parlamentaarsete demokraatiatega. Kuid lõhe Riigikogu õigusliku ja poliitilise pädevuse vahel on kahandanud tema autoriteeti avalikkuse silmis ning seadnud kahtluse alla Riigikogu kui institutsiooni vajalikkuse praeguses mõttes.

Uurimistöös on võetud eraldi vaatluse alla kaks juhtumit, kus Riigikogu on rakendanud jõuliselt oma õiguslikku pädevust ja seeläbi sundinud valitsust arvestama Riigikogu poliitilise pädevusega. Need on Eesti-Vene piirilepingute ratifitseerimine Riigikogus ja Eesti EL-iga ühinemise rahvahääletuse ning põhiseaduse muutmise ettevalmistamine. Kummalgi juhul ei piisanud valitsusk koalitsioonist otsuste tegemiseks, mistõttu valitsus pidi arvestama parlamendis esindatud jõudude vahekorra ja sellel põhineva tahtega. Piirilepingute puhul tähendas see, et valitsus pidi nõustuma Riigikogus algatatud muudatusettepaneku lisamisega lepingute ratifitseerimise seaduse eelnõusse, mille kaudu lisati deklaratsioon, mis kinnitas Tartu rahu ja Eesti õigusliku järjepidevuse edasikestmist. Sellele täiendusele viidates võttis Venemaa juba allkirjastatud piirilepingutelt oma allkirja tagasi. Küll ilmnis selle protsessi käigus, et Venemaal ei olnud mingis läbirääkimiste faasis valmisolekut otsida kompromissi piirijoone kulgemise osas ega ka Tartu rahulepingu tunnustamise küsimuses. Venemaa lähtus järjekindlalt teesist, et Eesti oli olnud NSV Liidu liiduvabariik, mistõttu Nõukogude ajal määratud administratiivpiir Eesti NSV ja

Vene NFSV vahel saab olla ainuvõimalik piirijoon ka tänapäeval. Eriarvamuste tagajärjeks on rahvusvaheliselt tunnustamata riigipiiri puudumine Eesti ja Venemaa vahel, kuid samas ei mõjuta see praktiliselt üldse riikidevahelisi suhteid ega ammugi rahvusvahelist olukorda laiemalt. Eesti diplomaatiat ei saa piiriläbirääkimiste valgusel kindlasti pidada läbikukkunuks, kuna saavutati põhieesmärgid, mida piirilepingu puudumine takistas: Eesti ühinemine EL-i ja NATO-ga.

Teisel juhul, EL-iga ühinemise otsustamisel, ilmutas valitsus valmisolekut nõustuda kõigi Riigikogu poolt esitatud seisukohtadega. Valitsusel ei oleks olnud mingit võimalust saavutada Eesti ühinemine EL-iga, kui opositsioon ei oleks aktiivselt kaasa tulnud, rääkimata eriarvamustest valitsuskoalitsiooni sees, mis suurendasid valitsuse ebakindlust. Aga kuna Riigikogus valitses EL-iga ühinemise küsimuses konsensus, siis mingisugust vastasseisu ei tekkinud.

Sellest ilmneb, et Riigikogu õiguslik ja poliitiline pädevus koosmõjus võimaldavad seadusandlikul võimul avaldada väga suurt mõju täidesaatva võimu tegevusele. Kuna aga seda mõju rakendatakse ülimalt harva, siis on kujunenud praktika, kus Riigikogu on jäänud poliitika kujundamisest kaugele. Riigikogu rolli rakendamine annaks täiendava võimaluse kaitsta Eesti huve rahvusvahelisel ja EL-i tasandil.

Kuna uurimistöökäigus käsitleti süvendatult lisaks Riigikogu pädevusele välissuhtlemises veel Eesti-Vene piirilepingutega seonduvat ja EL-iga ühinemise teema parlamentaarset poolt, siis koorusid välja mitmed asjaolud, mille väljaselgitamine ei kuulunud küll töö esialgsete eesmärkide hulka, kuid milles saadud teave võimaldas teha mitmeid järeldusi, mis omavad tähtsust Eesti välispoliitika iseloomustamisel 1991. aastast alates. Põhiseaduse muutmise menetlus ja rahvahääletuse ettevalmistamine Riigikogus lisas selgust poliitiliste jõudude omavaheliste koostööpõhimõtete ning valitsuse ja ekspertide rolli kohta otsuste tegemisel Riigikogus.

Eesti iseseisvuse taastamise ajal ja järel püstitatud suured eesmärgid on 2010. aasta lõpuks suures osas täidetud:

- Iseseisvuse taastamine – 20. august 1991;
- Vene vägede väljaviimine – 31. august 1994;
- NATO liikmeks saamine – 29. märts 2004;
- EL-i liikmeks saamine – 1. mai 2004;
- Schengeni tsooniga liitumine – 21. detsember 2007;
- OECD-ga liitumine – 9. detsember 2010;
- Eurotsooniga liitumine – 1. jaanuar 2011.

Eesti on seega Euro-Atlantilise ruumi kõige integreeritum riik Põhja-Euroopas, kuuludes ainsana kõigisse nelja „klubisse“ (EL, NATO, Schengeni tsoon, eurotsoon).

Majanduslikult on see integreerumine Eestile kindlasti väga kasulik. Eesti on lülitunud omale sobivasse kultuuriruumi ja meie jaoks võimalikult kõige efektiivsemasse majandussüsteemi.

Kuid suur integreeritus tähendab ka väiksemat riiklikku iseseisvust selle klassikalises tähenduses:

- Eesti kui EL-i liikmesriik on palju õigusi-kohustusi delegeerinud Brüsselile;
- EL-i seadused ja standardid ei pruugi igas asjas meie huvidele vastata;
- Eesti välismajandussuhted on enamuses EL-i sisesed;
- Eesti kui NATO liikmesriik peab toetama suurriikide poliitikat Afganistanis ja Iraagis. Me ei saa olla ainult julgeoleku tarbijad, me peame julgeolusse ka panustama.

Võimalikest valikutest on see Eestile siiski parim.

EL-i kuulumine on muutnud ja muudab ka edaspidi Riigikogu pädevust, mis lisaks siseriiklikule tasandile peab ulatuma ka EL-i institutsioonideni. EL-i edasine tsentraliseerimine võib ohustada Eesti siseriikliku pädevuse jõujooni, suurendades veelgi täidesaatva võimu pädevust ja seades küsimärgi alla Riigikogu ülesanded. Kuid need on fundamentaalsed küsimused parlamentarismi tulevikust mitte ainult Eestis, vaid kõikjal maailmas.

Doktoritöös püstitatud eesmärgid on täidetud ja hüpoteesid leidnud kinnitust. Riigikogu õiguslik pädevus välissuhtlemises lähtub põhiseadusest ja välissuhtlemisseadusest. Riigikogu poliitiline pädevus on alates 1992. aasta põhiseaduse vastuvõtmisest pidevalt vähenenud ja täidesaatva võimu pädevus laienenud. Välissuhtlemises on Riigikogu poliitiline pädevus veelgi väiksem, kuid mõnedel konkreetsetel juhtudel võib Riigikogu poliitilise pädevuse rakendamine osutada otsuse tegemisel määravaks. Kahte sellist juhtumit on käsitletud käesolevas doktoritöös.

Välissuhtlemisalaste otsuste algatamine toimub üldjuhul välisministeeriumis. Edaspidine sõltub otsuse tasemest, kas see tehakse välisministeeriumi tasemel, esitatakse valitsusele või Riigikogule arutamiseks. Ratifitseerimist vajavate lepingute suhtes langetab otsuse Riigikogu lähtudes oma õiguslikust pädevusest. Riigikogus toimub otsuste kujundamise mehhanism järgmiselt: Alguses kujundavad fraktsioonid oma üldise lähenemisviisi nii probleemile kui menetlusele. Seejärel kujundavad oma seisukoha Riigikogu liikmed. Viimases on oluline osa Riigikogu komisjonides ja täiskogu istungil toimivas debatis, milles küsimuste-vastuste voorus saadakse (või vähemalt otsitakse) teavet probleemi kohta, sõnavõttudes ja kõnedes avaldatakse arvamusi, seisukohti, kõhklusid ja tehakse ettepanekuid. Seejärel kujundavad fraktsioonid oma ühise seisukoha ja komisjonide koosolekul ilmneb, kas fraktsioonide seisukohtades on võimalik leida kompromissi või mitte. Välislepingute ratifitseerimise arutelul

hõlmab debatt aga hõlmab küsimust, kas antud lepingut on üldse vaja ja millises vormis ja ajagraafikus toimub menetlus. Selle mehhanismi tulemuseks on otsus, kuidas Riigikogu rakendab oma poliitilist pädevust – kas leping ratifitseeritakse või mitte.

Välispoliitika kujundamises sarnaneb Riigikogu pädevus Euroopa teistele demokraatlikele riikidele, kuid võrreldes Põhjamaadega on Riigikogu vähem kaasatud. Hüpootees, et Riigikogu roll piirdub välispoliitiliste otsuste kinnitamisega ja välissuhtlemisega ning välispoliitika kujundamine kuulub põhiliselt täitevvõimule, leidis kinnitust. Välispoliitilised otsused tehakse kitsas ringis ja Riigikogu nende tegemises sisuliselt ei osale. Kuigi välissuhtlemises on otsuse tegemine kõikjal Euroopas tsentraliseeritum ja valitsuse roll suurem, kajastab see Eestis puhul üldist suundumust tsentraliseeritusele. Selle protsessi negatiivne tulemus on, et Eestist kujuneb (või on kujunenud) ametnikukeskne riik, kus parlamentaarne demokraatia on üksnes kulissiks, Riigikogu marginaliseerub ja see protsess seab ohtu demokraatia püsimisele üldse.

Erakondade, ühiskondlikke survegruppide, üksikute parlamendisaadikute mõju on välissuhtlemise alastele otsustele erinev ja mitmekesine, kuid mitte määrav.

Doktoritöö olulisim panus on järgmiste faktide ja asjaolude väljaselgitamine:

Analüüsides Eesti üleminekuperioode (1918–1920 ja 1988–1992) on ilmnenud, et olukorras, kus riigi institutsioonide õiguslik pädevus on reguleerimata ja nende ülesanded ei ole selgepiiriliselte välja kujunenud, on parlamendi poliitiline pädevus suurem kui olukorras, kus institutsioonide pädevused on täpselt fikseeritud. Isegi olukorras, kus parlamendile kuulub lai õiguslik pädevus, kuid institutsioonide pädevused on selgelt reguleeritud, on parlamendi õiguslik pädevus tegelikult väiksem.

- 1) Eesti poliitilises otsustumehhanismis on põhiseadusliku korra taastamise ja stabiilse riigikorralduse süvenemisega Riigikogu poliitiline pädevus pidevalt vähenenud.
- 2) Hoolimata avalikkuses kõlama jäänud väidetest, et Eesti-Vene läbirääkimistel piirilepingute üle oleks olnud võimalik kompromiss või isegi Tartu rahulepingu järgse piirijoone taastamine, näitab uurimus, et sellist võimalust ei olnud ja Vene pool ei oleks olnud valmis mitte mingisugusteks kompromissideks. Valikud olid kas sõlmida piirilepingud, mis fikseerisid riigipiiri endisel Eesti NSV ja Vene NFSV piirijoonel või loobuda nende sõlmimisest.
- 3) Piirilepingute puudumine ei ole oluliselt mõjutanud Eesti-Vene suhteid, sh majandussuhteid. Väited, nagu oleks piirilepingute olemasolu korral Eesti ja Venemaa vahelised majandussuhted elavamad, kaubavahetus suurem ja probleemid piiriületusega oleks olnud lahendatud, ei ole leidnud kinnitust.
- 4) EL-iga ühinemise otsuste vastuvõtmisele aitas tugevalt kaasa asjaolu, et EL-i suhtes kõige skeptilisemalt meelestatud Riigikogu erakonnad

(Keskerakond ja Rahvaliid) kuulusid valitsusse, kõige tugevamalt EL-iga ühinemist toetavad erakonnad (Isamaaliit ja sotsiaaldemokraadid) aga olid opositsioonis.

Doktoritöös analüüsitud probleemide valgusel on oluliseks küsimuseks, kuidas Riigikogu marginaliseerumist pidurdada ja tasandada seeläbi ohte demokraatialle. Sellest mõned ettepanekud:

- 1) Riigikogu tuleks kaasata rohkem täidesaatva võimu pädevusse kuuluvate otsuste tegemisse. See laiendaks valitsuse mandaati ja muudaks poliitika avalikkusele arusaadavamaks. Eriti puudutab see otsustamist EL-i küsimustes. Õppida oleks siin palju Põhjamaadest, näiteks Taanist.
- 2) Parlamentaarne kontroll tuleks välja arendada ja Riigikogu järelevalve mehhanisme täidesaatva võimu üle tuleks tugevdada.
- 3) Riigikogu ja tema komisjonide juurde tuleks rohkem kaasata kõrge kvalifikatsiooniga eksperte, mis annaks võimaluse välja arendada sõltumatu ajustrust. Sama puudutab erakondi ja fraktsioone. Samas tõstab see märgatavalt Riigikogu kulutusi ja selletõttu võib see ettepanek osutuda ebapopulaarseks.
- 4) Riigikogu ei ole suutnud minna kaasa töö ümberkorraldamisega, mille on toonud kaasa Eesti ühinemine EL-iga, üldine globaliseerumine ja tehnoloogia areng. Riigikogu ei saa enam olla seaduste konveier, vaid peab keskenduma strateegilistele küsimustele, poliitika kujundamisele ja põhiliste riigi ees seisvate valikute analüüsimisele ja otsuste tegemisele neis küsimustes, kaasates akadeemilisi ringkondi ja spetsialiste.
- 5) Välis teenistuses oleks otstarbekas vaadata üle liiga jäigaks muutunud karjäärisüsteem. Välissuhtlemine peab rohkem kasutama nn rahvadiplomaatia võimalusi ja kaasama teravates küsimustes arutellu rohkem avalikkust. Mitmeid välispoliitilisi otsuseid (nt osalemine Afganistani ja Iraagi missioonidel) on vaja rohkem põhjendada, et vältida tarbetuid pingeid.
- 6) Oluline oleks kaasata riigivalitsemisse kodanikuühiskonna esindajaid, et vältida liigset suletust ja otsustamist kitsas ringis. Tõsised probleemid, mis Eesti ühiskonda ohustavad, on liigne korporatiivsus, hierarhiline võimusuhte liigne domineerimine ja nõrk horisontaalne sidustus, mille hinnaks on riigivõimuorganite liiga madal reiting avalikus arvamuses. Kandepinna laiendamine läbi kodanikuühiskonna arendamise võimaldaks neid negatiivseid tendentse pidurdada.

Summary

The Republic of Estonia has been in existence for almost a hundred years, but as a study subject in political sciences it has gained little attention. This thesis focuses on the political and legal competence of the Estonian parliament in foreign relations. The task is carried out in two stages. The first stage consists in the historical comparison of the institutional roles of the parliament throughout the existence of the Republic, while the second stage concentrates on the analysis of specific actions of the parliament after 1991.

The first stage of the study describes and compares the legal competence of the parliament in foreign relations as provided in different Constitutions (1920, 1933, 1937, 1992). Since Estonia's declaration of independence in 1918, the nation has been governed by three fairly different systems of government – parliamentary democracy in 1918–1934, presidential autocracy in 1934–1940, and, since 1992, parliamentary democracy again, only this time balanced with the institution of the president. In addition, this period in Estonia also includes three foreign occupations (1940–1941 and 1944–1991 by Soviet Union, and 1941–1944 by Nazi Germany) as well as the transition period of 1988–1992 which saw the restoration of independence and constitutional order. Parliamentary competence has also varied over time. At the dawn of the Republic (until 1934), the parliament enjoyed wide authority. There was no separation of legislative and executive power, as the parliament had in addition to the legislative power also total control over the activities of the government. There was no separate institution of the Head of State; instead, the relevant duties were performed by the Prime Minister in case of need. Since this institutional system led to significant instability in governance, the whole period was marked by a political struggle to extend the executive power and to introduce the position of the Head of State.

In 1934, with the adoption of a new Constitution and the successful *coup d'état* of the Head of Government, the role of the parliament became formal. The parliament was not convened for several years and the Head of State governed through decree-laws. The parliament elected in 1938 was nothing more than a rubber stamp formalising the President's decisions, while the government functioned as his chancellery.

These stages in the institutional development are also reflected in the foreign relations of the parliament. While the role of the parliament in foreign relations had been fundamental up to 1934 (the government was accountable to the parliament and foreign agreements required ratification in the parliament), after the 1934 *coup* the parliament lost its competence in foreign relations, which were thereafter monopolised by the Head of State.

During the Soviet and Nazi occupations, foreign relations were handled by the occupation forces. The Nazi government did not view the territory of the

Republic of Estonia as a state with its own government (as opposed to Norway or Netherlands, for example), and foreign relations therefore formed an integral part of the foreign relations of the Third Reich. The Supreme Soviet of the Estonian Soviet Socialist Republic had the *de iure* rights of a parliament, but was legally and politically subordinate to the communist party. The Estonian SSR had the formal right to conduct foreign relations, but in reality all the decisions concerning foreign relations were taken in Moscow by the leadership of the USSR Communist Party. No Union republic was allowed separate foreign policies. Any ideas of an Estonian foreign policy were 'anti-Soviet', and therefore treasonous. Moreover, there was no administrative independence in executing the Union foreign policy, as opposed to, e.g., agricultural policies. The situation began to change in 1988, when the grip of the occupation authority weakened and the administration of the Estonian SSR started to look for independent ways of carrying out foreign relations. During the transition period of 1988–1992, running up to the restoration of the constitutional order, the Supreme Soviet gradually took over the forms and competences of foreign relations that characterise a parliament, and after Estonia regained its independence on 20 August 1991, the Supreme Soviet entered the field of international relations also *de facto*.

Paradoxically, foreign relations of the Supreme Soviet during the transition period leading up to the restoration of national independence turned out to be much wider than those of parliaments normally, because while the Supreme Soviet of the Republic of Estonia did not have the authority to make decisions in the name of the Republic of Estonia (being as it was a body of the occupation authority), it could at least demonstrate its will to restore the Republic of Estonia as legally identical to the state which had lost its independence in 1940. This was the reason behind the extensive international activities of the Supreme Soviet, which mainly took the form of public communications, starting from spring of 1990. The line between the foreign relations of the Supreme Soviet and those of the government blurred and the competences became manifest not so much in the rules, but in concrete actions. In connection with the restoration of independence, the routines of an independent state were re-established and the Supreme Soviet – since autumn 1992 the restored constitutional parliament, the Riigikogu – started to fulfil its role in regular foreign relations. This competence does not differ in principle from the complete competence of the legislative bodies of other democratic states, particularly the parliamentary states (ratification and denunciation of certain treaties, as well as foreign relations with other national parliaments, control over the activities of the government and regular discussion of foreign policy). Current organisation of foreign relations falls under the competence of the executive: the government, the Ministry of Foreign Affairs, as well as largely other government agencies, mainly the Ministry of Defence.

In addition to legal competence, the foreign relations of a parliament are also influenced by political competence. This is the actual competence which does

not follow from the institutional position in the order of the state, instead being based on fulfilling the tasks that have risen during activity and on the distribution of labour, and is connected to traditions, customs and prevailing practices. Political competence is influenced by public trust and the preparedness of the service agencies to take the parliament into consideration. The legal and the political competence of the parliament have little in common. The political competence of a parliament is considerably more restricted than the legal competence and, as a rule, allows no independence for the parliament. The role of the parliament is to approve the legislation proposed by the government. Estonia has thus given a strong central role to state officials and the executive, despite its formally parliamentary system of government. At the same time, the political competence and its realisation do not differ significantly from the practice of other parliamentary states, since foreign policy is everywhere almost exclusively in the competence of the executive. The competence of the Estonian parliament in ratifying foreign treaties reflects that of North European parliamentary democracies. But the gap between the legal and the political competence of the parliament has reduced its authority in the eyes of the general public.

The second stage is focused on two cases where the Estonian parliament has forcefully applied its legal competence in controlling foreign relations and has thus obliged the government to reckon with the political competence of the parliament. These two cases were the ratification of the Estonian-Russian border treaty in the parliament, and the preparation of the referendum on Estonia's accession to the European Union and the relevant constitutional amendment. In neither case did the votes of the government coalition suffice for making the decision, which is why the government had to take into account the proportion of forces represented in the parliament and the consequent political will. Both issues were of explicit and intense public interest, which in its turn influenced the actions of MPs.

In the issue of border treaties, the government had to agree to the amendment proposal initiated in the parliament to be added to the Bill on ratification of the treaties. The amendment added a declaration to the treaties, confirming the continuation of the Tartu Peace Treaty signed in 1920 between Estonia and Russia as well as the legal continuity of the Republic of Estonia with the state occupied during World War II. It was with reference to this amendment that Russia recanted its signature from the border treaties that had already been signed. This process made it evident that Russia was in no stage of the negotiations willing to look for a compromise neither in the position of the border lines nor in the recognition of the Tartu Peace Treaty. Russia's diplomatic attitude consistently drew from the thesis that Estonia used to be a legitimate part of the Soviet Union. Following this logic, the administrative border between the Estonian SSR and the Russian SFSR is to be considered the only possible border even today. The Estonian public could absolutely not accept this argument of Estonia having belonged to the Soviet Union, because this

constituted an acceptance of the Stalinist aggression. As a consequence of the disagreements, the border between Estonia and Russia has remained without international recognition, which however has had no practical influence on the relations between the two countries and even less on the international situation in a wider sense. Estonia's diplomacy cannot in any way be considered unsuccessful in the light of the border negotiations, since the main objectives that suffered from the absence of a border treaty – accession of Estonia to the European Union and NATO – were accomplished. International community understood that Russia was trying to use the absence of a border treaty as a way of obstructing Estonia's path towards joining these organisations, and Russia was not given the chance to have its say in the enlargement of the European Union and NATO.

In the second case, which concerns the decision to join the European Union, the government expressed its preparedness to agree to all the positions of the parliament. The government would have had no way of achieving Estonia's accession to the European Union without the active support of the opposition, not to mention the adverse effect of the procedural discords inside the government coalition, which already gave the government a relatively uncertain mandate to complete the accession process. Since the parliament had consensus in the issue of EU accession, there was no resistance to the decisions of the government.

Border treaty and joining to the European Union had strong economic attitude. However, influence of absence of border treaty is not as important to Estonian-Russian economic relations as some politicians and businessmen like to show. By statistics Estonian-Russian economic relations are not insufficient at all. Estonian-Russian trade held approximately 9% and the third position after Finland and Sweden in 2010. Russian direct investments held the fourth position after Sweden, Finland and the Netherlands. Estonian direct investments to Russia held also the fourth position after Lithuania, Latvia and Cyprus. By some experts bigger participation could be risk for security.

Russian tourists in Estonia have the second position after Finns. For Estonians Russia is the fourth tourist object after Finland, Egypt and Turkey. That trend is increasing. It is difficult to imagine what could be different if Estonia and Russia have border treaty in force.

One of important reasons why Estonia joined European Union was economic. Concerning the Soviet occupation after the World War II Estonia lost its pre-war market position in Europe. It was important national goal to restore it. It is difficult to evaluate the economic profit for Estonia after joining to the European Union but possible alternative for Estonia could be status of low attractive trade partners for the European Union.

The study shows that the combination of the legal and the political competence of the Estonian parliament allows the legislative power to exercise enormous

influence on the actions of the executive, but that this influence is applied with extreme rarity and, as a consequence, the parliament has been removed from the shaping of policies.

During and after the restoration of Estonia's independence, the vast majority of the major goals set up by any political forces in Estonia have been achieved by the end of 2010:

- Restoration of independence – 20 August 1991;
- Withdrawal of Russian troops – 31 August 1994;
- Accession to NATO – 29 March 2004;
- Accession to the European Union – 1 May 2004;
- Accession to the Schengen zone – 21 December 2007;
- Accession to OECD – 9 December 2010;
- Accession to the Euro-zone – 1 January 2011.

Estonia is thus the most integrated state of the Euro-Atlantic space in Northern Europe, the only one to belong to all four “clubs” (European Union, NATO, Schengen zone, Euro-zone).

From the economic perspective, this integration has undoubtedly been very beneficial for Estonia. Estonia has entered the cultural space that suits it, and the most efficient economic system it could wish for.

- A tighter integration also means reduced national independence in the classical sense:
- Estonia as an EU Member State has delegated a lot of its rights and duties to Brussels;
- Legal acts and standards of the Union might not always correspond to Estonia's interests;
- Estonia's foreign economic relations are mostly restricted within the Union;
- Estonia as a NATO Member State must support the policy of great powers in Afghanistan and Iraq.
- Estonia cannot be just a consumer of security, but must also contribute to it.

EU membership has changed the competence of the Estonian parliament and will continue to do so. In addition to sharing competences on the national level, there are now EU institutions to reckon with. Further centralisation of the Union holds the same threats to the sharing of national institutional competence, continuing to increase the competence of the executive and eroding the functions of the parliament in a democratic state. These are the fundamental points of concern in the future of parliamentarianism not only in Estonia, but worldwide.

Allikad

Kirjandus

- Ahi, K. (2001).** Parlamentarism Euroopa Ühenduse õiguses: kas suurem roll rahvusparlamentidele? Magistritöö. Brügge: Brügge/Natolini Euroopa Kolledž.
- Akadeemia (1991).** – nr 9, lk 1961–1963.
- Akihiro, I. (2002).** The Influence of Local Russian Initiatives on Relations with China: Border Demarcation and Regional Partnership. – Acta Slavica Japonica, vol. 19, pp.1–18.
- Akihiro, I. (2004).** A 4000 Kilometer Journey. Along the Sino-Russian Border. Sapporo.
- Albert, H. (1998).** On Boundaries, Territory and Postmodernity. – International Relation Perspective in Geopolitics, vol. 3, pp. 53–68.
- Albi A., Maruste R. (2003).** Eesti Vabariigi põhiseadus Euroopa Liidu õiguskorras. – Juridica I, lk 3–7.
- Anderson, M. (1998).** European Frontiers at the End of the Twentieth Century. – M. Anderson, Eberhard Bort (eds.). The Frontiers of Europe. London: Printer.
- Anderson, M. (1996).** Frontiers. Territory and state Formation in the Modern World. Cambridge: Polity Press.
- Annus, T. (2004).** Governance and Law in Transition States. Doktoritöö. Tartu Ülikool.
- Arjakas, K. (2002).** Eesti Vabariigi põhiseadusest. – Põhiseaduse tulek. Tallinn, lk 17-39.
- Berg, E. (2002c)** (koostaja). Eesti tähendused, piirid ja kontekstid. Tartu.
- Berg, E. Oras, S. (2002a).** Eesti mõttelise asendi kaardistamisest. – Berg, E. (2002c) (koostaja). Eesti tähendused, piirid ja kontekstid, lk 19-66.
- Berg, E. Oras, S. (2002b).** Eesti piiritlemine läbirääkimistel. – Berg, E. (2002c) (koostaja). Eesti tähendused, piirid ja kontekstid, lk 67-136.
- Berg, E. (1998).** Geopoliitika. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Berg, E. Oras, S. (2003).** Kümme aastat Eesti-Vene piiriläbirääkimisi. – Eesti välispoliitika aastaraamat. Tallinn: Varrak, lk 45-75.
- Cameron, F., Domanski, J. M. (2005).** Russian Foreign Policy With Special Reference to its Western Neighbours. – European Policy Center, vol. 37.
- Castells, M. (1996).** The Information Age: Economy, Society and Culture, vol. 1: The Rise of the Network Society. Oxford: Blackwell.
- Chan, J. (2001).** Territorial Boundaries and Confucianism. – Boundaries and Justice: Diverse Ethical Perspectives, pp 61–84. Edited by David Miller and Sobhail H. Hashmi. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- Collins, R. (1999).** The Geopolitical Basis of Revolution: The Prediction of the Soviet Collapse. – R. Collins (editor), Macrohistory. Essays in Sociology of the Long Run. Stanford: Stanford University Press.

- Common Border, Shared Problems:** Research Reports on the Estonian-Russian Border (1997). Raport. Toimetanud Eiki Berg.
- Dellingshausen, E. von (1930).** Im Dienste der Heimat! Stuttgart. Viidatud läbi Jaan Tõnissoni Eesti välispoliitikas 1917–1920, lk 63.
- Demurin, M. (2005).** Russia and the Baltic States: not a Case of “Flawed” History in Russia. – Global Affairs, vol. 3, July–September.
- Denzin, N. K., Lincoln, Y. S. (2005).** Introduction. – The Sage Handbook of Qualitative Research. Ed. Denzin, N. K., Lincoln, Y. S. Sage Publications, pp 1-32.
- Dixit, A (1996).** The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Policies Perspective. Cambridge (Mass.); London: MIT Press.
- Donnan, H., Wilson, T. M. (1999).** Borders: Frontiers of Identity, Nation and State. Oxford: Berg.
- Dunlop, J. (1993).** The Rise of Russia and the Fall of the Soviet Empire. Princeton: Princeton University Press.
- Dunsdorfs, E. (1975).** The Baltic Dilemma. The case of the de jure recognition by Australia of the incorporation of the Baltic States into the Soviet Union. New York: Speller.
- Eckstein, H. (1990).** Stabiilse demokraatia teooria. Tallinn: Valgus.
- Eesti ajalugu (2005).** Koguteos. Peatoimetaja Sulev Vahre. Tegevtoimetajad Ago Pajur ja Tõnu Tannberg. VI köide. Tartu: Ilmamaa.
- Eesti Euroopa Liidu lävepakul (1998).** Koostanud ja toimetanud Rein Ruutsoo ja Aksel Kirch. Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut. Eurouuringute Keskus. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.
- Eesti Kongress siis ja praegu (2000).** Kogumik. Tallinn: Eesti Vabariigi Riigikantselei.
- Eiche, A. (1993).** Delegeeritud seadusandlus Suurbritannias. Diplomitöö. Tartu Ülikool, Õigusteaduskond, Riigi- ja haldusõiguse õppetool.
- Estonia and Russia.** Estonians and Russians (1998). Ed. P. Vares. Tallinn.
- Fein, L. C. (2005).** Symbolic Boundaries and National Borders: The Construction of an Estonian Russians Identity. – Nationality Papers, vol. 33, No. 3, pp. 333–344.
- Foglesong, D., Hahn, G. M. (2002).** Ten Myths About Russia. – Problems of Post-Communism, vol. 49, issue 6.
- Forsberg, T. (1995).** Contested Territory. Border Disputes at the Edge of the Former Soviet Empire. (Studies of Communism in Transition, ed. Ronald Hill). Edward Elgar, Aldershot.
- Forsyth, M. (1992).** The tradition of International Law. – Terry Nardin, David R. Mapel (eds.). Traditions of International Ethics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fredén, P. L. (2009).** Tagasitulekud. Rootsi julgeolekupoliitika ja Balti riikide iseseisvuse uus algus 1991–1994. Tallinn: SA Kultuurileht.
- Fukuyama, F. (2002).** Ajaloo lõpp ja viimane inimene. Tallinn: Tänapäev.

- Haspel, M. (2006).** Ethics of International Relations and the Legitimate Use of Military Force, kogumikus Eetika. Interdistsiplinaarsed lähenemised. Koostanud Margit Sutrop, Kadri Simm. Tallinn: AS Pakett.
- Haushofer, K. (2001).** O geopolitike: rabotõ raznõh let. Moskva: Mõsl.
- Hedenskog, J., Oldberg, I. (2002).** Russia's Western Border Regions: Gateway to Europe? – Acta Slavica Iaponica, vol. 19.
- Helme, M. (2002).** Kremlis tähtede all. Tallinn: Monokkel.
- Helme, U. (1992).** Piir tahab taastamist. – Aja Puls, 1992, nr.10.
- Herman, V., Mendel, F. (1988).** Parliaments of the World, De Gruyter, Berlin and New York.
- Hint, M (1997).** Käestlastud võimalus. – Luup, nr 2.
- Hirsijärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. (2005).** Uuri ja kirjuta. Tallinn:Medicina.
- Hollis, D. B. (2005).** A Comparative Approach to Treaty Law and Practice.
- Hovi, K. (2000).** Rahvusvaheliste suhete ajaloo metodoloogias. – Ajaloolise töö otsingul, II, Tallinn.
- Hudilainen, M. (2006).** Identiteet ja välispoliitika: Venemaa identiteedinarratiiv ja Eesti-poliitika 2005. aastal. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool.
- Huntington, S. (1999).** Tsivilisatsioonide kokkupõrge ja maailma ümberkujunemine. Tallinn: Fontes.
- Iilmjärv, M. (2004).** Hääletu alistumine. Tallinn: Argo.
- Iseseisvuse tuleku päevilt. (1923).** Mälestused. Tartu.
- J. Raidla töögrupi Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu (1997).** – Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu. Tartu: Juura, lk 226–247.
- Jaan Tõnisson. (1960).** Koguteos. Stockholm.
- Jaan Tõnisson Eesti Välispoliitikas 1917–1920. (1993).** Koostanud Heino Arumäe ja Tiit Arumäe. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut kirjastus.
- Jaan Tõnisson töös ja võitluses.** Koguteos tema seitsmekümnenda sünnipäeva puhul. Tartu, 1938.
- Jaanson, K. (1995).** Kodanliku Eesti ja Skandinaaviamaade suhted aastail 1917–1925. Kandidaaditöö, Tartu.
- Joenniemi, P. (1998).** The Karelian Question: on the Transformation of a Border Dispute. – Cooperation and Conflict, vol. 33. pp. 183–206.
- Jones, D. V. (1992).** The Declaratory Tradition in Modern International Law. – Traditions of International Ethics. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 42–61.
- Kallas, K. (2000).** Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni riikidevahelised läbirääkimised 1990–1994. Lõputöö. Tartu: Tartu Ülikool.
- Karaganov, S. (1991).** Russia: The New Foreign Policy and Security Agenda. A View from Moscow. London Defence Studies.
- Karaganov, S. (1992).** Problemi zaštiti interesov rossijskogo orientirovannogo naselenija v „bližnem” zarubežje. Diplomatičeskij vestnik, no. 21/22, 15–30. nojabrja, s. 42–45

- Karjahärm T. (1995).** Eesti rahvuse ideed. – Akadeemia, nr 10, lk. 2051-2077.
- Kasekamp, A. (1999).** The Radical Right in Interwar Estonia. Basingstone, London: Macmillan Press; New York: Martin's Press.
- Kelam, T. (2001).** Riigikogu roll Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga. – Riigikogu Toimetised, 3.
- Khudoely, K., Lanko, D. (2004).** Russia, Nato enlargement and the Baltic States. – Baltic Defence Review, no 11.
- Kilvits, K. (2008).** Majanduspoliitika. Tallinn: TTÜ kirjastus.
- Kivikas, K. (2002).** Venemaa geopoliitilise mõtte mõju Venemaa välispoliitikale aastatel 1991–2001. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool.
- Kjellen, R. (1940).** Riik kui eluvorm, Tallinn.
- Kolosoov, A., Tourovsky R. F. (1999).** Tipy Novyh Rossiskih Granitsy. – Izvestiya An. Seriya geograficheskaya no. 5.
- Kolossov, V. (2003).** “High” and “Low” Geopolitics: Images of Foreign Countries in the Eyes of Russian Citizens. – Geopolitics, vol. 8, nr. 1. Spring.
- Korsakov, F. (1931a).** Parlamentarismi rakendus Eestis. – Juriidiline ajakiri Õigus, nr 1.
- Korsakov, F. (1931b).** Parlamentarismi rakendus Asutavas Kogus. – Juriidiline ajakiri Õigus, nr.6.
- Kratochvil, P. (2004).** The Balance of Threat Reconsidered: Construction of Threat in Contemporary Russia. Prague: Institute of International Relations.
- Krause, H. (2006).** Eesti läbirääkimiskäitumine – kultuuriline analüüs Venemaaga peetud piiriläbirääkimiste ja Euroopa Liiduga peetud liitumiskõneluste näitel. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool.
- Kravtšenko, A. I., Tjurina, I. O. (2005).** Sotsiologija upravljenija. Moskva.
- Kreutz, A. (2002).** The Geopolitics of Post-Soviet Russia and the Middle-East in Arab Studies Quarterly. Winter. vol. 24. Issue 1.
- Kristof, L. (1959).** Frontiers and Boundaries. – Annals of the Association of American Geographers, vol. 49, no. 3.
- Kukk, K. (2008).** Eesti majandus 1991–2007: taassünd ja edulugu. – Tuna, nr 1, lk 38-51.
- Kulbok K. (2001).** Eurointegratsioon on kuritegu Eesti iseseisvuse vastu. – Riigikogu Toimetised 3.
- Kurs, O. (1993b).** Eesti piirid Euroopa riikide taustal. – Akadeemia 3, lk 451–468.
- Kurs, O. (1993a).** Poliitgeograafia arengulugu. – Akadeemia 12, lk 2640–2666.
- Kuusk, K. (1998).** Venemaa külma sõja järgne geopoliitika välispoliitilise strateegiana. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool.

- Kvalitatiivse uurimisviisi ajalooline taust ja teoreetilised alused (2009).**
Koostanud Kadi Ilves. SOSS.04.218. õppematerjal. Tartu: Taru Ülikool.
- Kärt, L.-I. (2008).** Erinevused Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna sisedemokraatias ja liikmete diskursuses. Bakalaureusetöö. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Laaman, E. (2007).** Eesti Vabadussõja poliitiline ajalugu [ette loetud Kaitseväe kultuur-selgitustöö kursustel 1925. aastal] / Eduard Laaman. Tallinn: Monokkel, ([Jõhvi: Mark & Partnerid]), Harjumaa, 4., keelel. kaasajast. tr.
- Laaman, E. (1920).** Eesti lahkumine Vene riigist. Tallinn: Varrak.
- Laaman, E. (1936).** Eesti Iseseisvuse sünn. Tallinn.
- Laaman, E. (1937).** Põhiseaduse kriisi arenemine 1928–1933. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn: Rahvuskogu Üldkoosoleku Juhatus, lk 29–45.
- Lacoste, Y. (2001).** Rivalries for Territory. – Jacques Levi (ed.). From Geopolitics to Global Politics. London: Frank Cass Publishers.
- Laherand, M.-L. (2008).** Kvalitatiivne uurimisviis. Tallinn.
- Laido, A. (2001).** The role of committees in parliamentary process: Estonian case. Thesis in partial fulfilment of the requirements for the master of public administration degree. Tartu. University of Tartu
- Lehti, M. (1999).** A Baltic League as Construct of New Europe. Envisioning a Baltic Region and Small State Sovereignty in the Aftermath of the First World War. Frankfurt am Main.
- Lenin, V. I. (1954).** Teosed. 30. köide. Tallinn: Eesti Riiklik Kirjastus.
- Liik, K. (2005).** Eesti-Vene piiriläbirääkimiste lugu – Diplomaatia nr 21, juuni.
- Liiv, D. (1998).** Riigikogu roll õigussüsteemi kujundamisel. – Juridica nr 4, lk. 168-169.
- Liiv, M.- L. (2003).** Riigikogu roll korruptsiooni ohjeldamisel. – Rahvusliku terviklikkuse süsteem Eestis. Tallinn. Jaan Tõnissoni Instituut, lk 41 – 52.
- Lijphart, A. (1984),** Democracies: Pattern of Majoritarian and Concensus Government in Twenty One Countries. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (2009).** Demokraatia mustrid. Tallinn: Riigikogu kantselei ja Eesti Rahvusraamatukogu.
- Locke, J. (2007)-** Teine traktaat valitsemisest. Essee tsiviilvalitsuse tegelikust algusest, ulatusest ja eesmärgist. – Akadeemia nr 3, lk 665-696, 4, lk 893-918, 5, lk 1115-1144, 6, lk 1373-1399, 7, lk 1605-1631, 8, lk 1833-1856.
- Lomasky, L. (2001).** Toward a Liberal Theory of National Boundaries. – Boundaries and Justice: Diverse Ethical Perspectives. Edited by David Miller and Sobhail H. Hashmi. Princeton; Oxford: Princeton University Press, pp 55–78.
- Loone, E. (2001).** Nationalism and Sovereignty Overrides: Permissibility of Interventions in Other Polities. – F.Dallmayr, J.M.Rosales (eds.), Beyond

- Nationalism? Sovereignty and Citizenship. Lanham, Md: Lexington Books, lk 155–180
- Loone, E. (2004).** Problemaatiline suveräänsus. – Suveräänsus, seadus, immigratsioon. Kogumik: autorid Loone, E.; Järvik, E., Loone, K. O. Tartu.
- Loone, E., Järvik, M., Loone, K. O. (2004).** Suveräänsus, seadus, immigratsioon. Tartu.
- Lootus, H. (2006).** Küprose probleem ja Eesti-Vene piirileping Euroopa Liiduga ühinemise taustal. – Riigikogu Toimetised, nr 14.
- Lukin, A. (1994).** Russia and Its Interests. Rethinking Russia's National Interests. Ed. By S. Sestanovich. Center for Strategic and International Studies.
- Mackinder, H. J. (1969).** The Geographical Pivot of History. – R. E. Kasperson, J.V. Minghi (eds.), The Structure of Political Geography. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Mackinder, H. J. (1996).** Democratic Ideals and Reality. Washington: NDU Press.
- Maddison, E. (1933).** Parlamentarism ja Eesti põhiseadus. Sissejuhatus poliitikasse III. – Eesti Kirjanduse Seltsi populaarteaduslik sari „Elav teadus”, nr 17. Tartu: Eesti Kirjanduse Seltsi kirjastus.
- Made, V. (2006).** Eesti-Vene piirileping Euroopa Liidu ja Venemaa suhete kontekstis. – 2 Acta Societatis Martensis.
- Mamadouh, V. (2000).** Reclaiming Geopolitics: Geographers Strike Back. – Nurit Kliot and David Newman (eds.). Geopolitics and the End of the Twentieth Century. The Changing World Political Map. London: Frank Cass Publishers.
- March, J., Olsen, J. (1984).** The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. – American Political Science Review, 78, pp. 734–749.
- Marek, K. (1954).** Identity and Continuity of States in Public International Law. Geneve: Librairie E. Droz.
- Marin, A. (2004).** Integration without Joining? Neighbourhood Relations at the Finnish–Russian Border. Copenhagen: Vesterkopi.
- Mattisen, E. (1989).** Tartu rahu. Monograafia. Tallinn: Eesti Raamat.
- Mattisen, E. (1993).** Eesti-Vene piir. Tallinn: Ilo.
- Medijainen, E. (1997a).** Eesti välisministeerium ja saatkonnad 1918–1940. Tartu. Doktoriväitekiri.
- Medijainen, E. (1999).** Eesti välissuhete ajaloo uurimisest. – Ajalooline Ajakiri, 1 (104).
- Medijainen, Eero (1997b).** Saadiku saatus. Välisministeerium ja saatkonnad 1918–1940. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.
- Merusk, K., Pöld, J., Laffranque, J., Rask M., Madise, Ü. (2002).** Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust. – Juridica nr 8, lk 563–568.

- Miller, D. Hashmi, S. H. (2001).** Boundaries and Justice. Diverse Ethical Perspectives. Princeton: Princeton University Press.
- Mälestusi iseseisvuse võitluspäevilt II. (1930).** Tallinn.
- Mäliksoo, 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.
- Na čase vesov, Estonija i SSSR (1999).** 1940 godõ jego posledstvija, Tallinn.
- Napritson, K. (2007).** Ametnike erakondlik kuuluvus riigiasutuste juhtide tasandil – Eesti ministeeriumide näide. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool.
- Nardin, T. Mapel, D. R. (editors) (1992).** Convergence and Divergence. – International Ethics, in Traditions of International Ethics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Negotiating Borders of Multiple Meanings: Research Reports. (2001).** Raport. Toimetanud Eiki Berg.
- Nemets, A. V. Scherer, J. L. (2004).** China's "Takeover" of Russia's Far East". – World & I, vol. 19, issue 2, February.
- Newman, D. (1998).** Geopolitics Renaissance: Territory, Sovereignty and the World Political Map. – Geopolitics, vol. 3, no 1.
- Nicholson, M (2004).** Rahvusvaheliste suhete alused. Tallinn: Tea.
- Norton, P. (1998), (Editor)** Parliaments and Governments in Western Europe. Frank Cass: London-Portland.
- Nugis, Ü. (2008).** Eesti Vabariigi Ülemnõukogu välispoliitiline tegevus 1990–1992. – Riigikogu Toimetised, nr 18.
- Nutt, M. (2005a).** Teine maailmasõda. – Eesti ajalugu VI. Peatoimetaja S. Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 141–152.
- Nutt, M. (2005b).** Kahepooluseline maailm. – Eesti ajalugu VI. 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.
- Nutt, M (2008c).** Abimaterjaliks valitsusjuhile. – Nüüdis-Eesti ja poliitilised süsteemid. Tartu: Ilmamaa, lk 227–229.
- Nutt, M (2008a).** Eesti poliitiline süsteem ja erakonnad. – Nüüdis-Eesti ja poliitilised süsteemid. Tartu: Ilmamaa, lk 236–251.
- Nutt, M. (2008b).** Jeltsini doktriin ja Eesti. – Nüüdis-Eesti ja poliitilised süsteemid. Tartu: Ilmamaa, lk 377–385.
- Nutt, M (2008d).** Rahvavõim või ametkonna võim. – Nüüdis-Eesti ja poliitilised süsteemid. Tartu: Ilmamaa, lk 230–232.

- Nutt, M (2008e).** Õiguskantsleri institutsioon ja poliitika. – Ettekanne õiguskantsleri poolt korraldatud rahvusvahelisel teaduskonverentsil „Õiguskantsler Eestis ja Euroopas“. [http://www.oiguskantsler.ee/public/re_sources/editor/File/04_Mart_Nutt – õiguskantsleri institutsioon ja poliitika.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/re_sources/editor/File/04_Mart_Nutt_-_õiguskantsleri_institutsioon_ja_poliitika.pdf) 07.03.2008.
- Nutt, M. (2009).** Aafrika – kirevus ühtsuses. – *Diplomaatia* 70.
- Ojuland, K. (2002).** Eesti Euroopa Liiduga ühinemise põhiseaduslikud ja poliitilised probleemid: materjalid. Tallinn.
- Olson, D. M. (1994).** *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View.* Armonk: M. E, Sharpe. New York-London.
- Oplatka, A. (2000).** Lennart Meri – Eestile elatud elu. Tartu: Ilmamaa.
- Oviir, S. (2000).** Mõtteid parlamentarismist, demokraatiast ja Riigikogu suundumustest. – *Riigikogu Toimetised* nr. 2, lk. 13.- 19.
- Paasi, A. (1995).** *Constructing Territories, Boundaries and Regional Identities. – Contested Territory: Border Disputes at the Edge of the Former Soviet Empire.* Edited by Tuomas Forsberg. Aldershot: Edward Elgar, pp. 42–63.
- Paasi, A. (1996).** *Territories, Boundaries and Consciousness: The Changing Geographies of the Finnish–Russian Border.*
- Paasi, A. (1998).** *Boundaries as Social Processes. – Territoriality in the World of Flows in Geopolitics,* vol. 2.
- Paine, S. C. M. (1996).** *Imperial Rivals. China, Russia and Their Disputed Frontier.* New York: Armonk.
- Pajur, A. (2005a).** Riikluse rajamine. – Eesti ajalugu VI. Peatoimetaja S. Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 47–64.
- Pajur, A. (2005b).** Suur kriis. – Eesti ajalugu VI. Peatoimetaja S. Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 81–91.
- Pajur, A. (2005c).** Autoritaarne Eesti. – Eesti ajalugu VI. Peatoimetaja S. Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 92–106.
- Palk, P. (1997).** Eesti taasiseseisvumine ja rahvusvahelised suhted. Magistritöö. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikool.
- Palk, P. (1999).** Euroopa ühendamise lugu. Tallinn: Tuum.
- Parker, G. (1998).** *Geopolitics. Past, Present and Future.* London: Pinter.
- Peep, V. (1995).** Eesti Vabariigi 6. Riigikogu (1938–1940) ning tema poliitiline ja õiguslik taust. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool.
- Piip, A. (1934).** Tormine aasta. Ülevaade Eesti välispoliitika esiajast 1917.-1918. a dokumentides ja mälestusis. Tartu.
- Pikamäe, P. (1997).** Euroopa Liidu liikmesriigi parlamendi pädevuse vähenemine (Prantsuse parlamendi näitel). Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool.
- Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. (1997).** Kogumik. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, Justiitsministeerium.
- Prozorov, S. (2004).** *Border Regions and the Politics of EU-Russian Relations.*

- Pusta, K. R. (1992).** Saadiku päevik, Tallinn.
- Põlluaas, H. (2010).** Eesti-Vene piirileping. Ära andmine või äraandmine. Tallinn: Kunst.
- Pääbo, H. (2001).** Väikeriigi välispoliitilise identiteedi kujunemine Eesti Vabariigi ja Leedu Vabariigi 1990. aastate näitel. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool.
- Pääbo, H., Kand, T., Kaljuorg, T. (2006).** Eesti erakondade välispoliitilise ideoloogia määramine. – Riigikogu toimetised, nr 14.
- Rahvusvaheline õigus (2004).** Koostanud Merilin Kiviorg, Kristi Land, Kärt Miil, Hannes Vallikivi. Tallinn: Juura.
- Rannajõe, M.-E. (2006).** Riigi välispoliitiliste identiteetide muutumine: Eesti-Vene suhted 1991–2005. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool.
- Ratzel, F (1901).** Der Lebensraum: Eine biogeografische Studie. Tübingen.
- Ratzel, F (1897).** Politische Geografie oder die Geografie der Staaten, des Verkehrs und des Krieges. München und Leipzig.
- Raudhein, L. (2000).** Riigikogu roll Eesti Vabariigi välispoliitika kujundamisel. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool.
- Rebane, I. (1997).** Eesti Vabariigi Põhiseaduslikule Assambleele arvamus. – Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos. Tallinn: Juura, lk 1289–1294.
- Reinberg-Rits, H. (2001).** Parlamendi ja parlamendi komisjoni roll riigi poliitika kujundamisel – Eesti näide. Magistr töö. Tartu: Tartu Ülikool.
- Rhodes, R. (1997).** Understanding Governance. Buckingham: Open University Press.
- Riismandel, V. (1953).** Eesti maa-alad Vene halduse all. – Tulimuld, nr 2.
- Roiko-Jokela, H. (1995).** Ihanteita ja reaaliolitiikkaa: Rudolf Holstin toiminta Baltian maiden kansainvälisen de jure-tunnustamisen ja reunavaltioyhteistyön puolesta, 1918–1922, Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Russia and Europe. The Emerging Security Agenda. (1997).** Kogumik. Toimetanud Vladimir Baranovsky.
- Saadjärvi, R. (2008).** Venemaa piiriläbirääkimistel kasutatavatest argumentidest ja põhjendustest 1991. aasta järel. Lõputöö Tartu: Tartu Ülikool.
- Sarapuu, M. (1997).** Kontroll võimu teostavate ametnike üle. – Juridica nr. 4, lk. 186-189.
- 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.
- Sempelson, K. (2008).** Eesti parlamendierakondade programmiliste seisukohtade ja reaalsete algatuste võrdlus välis- ja kaitsepoliitikas. Magistr töö. Tallinn: Tallinna Ülikool.

- Sikk, A. (2006).** Highways to Power New Party Success in Three Young Democracies. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikool.
- State Department Press Statement,** Washington, D. C., September 2, 1991.
- Zaman Raquibuz, M. (2001).** Islamic Perspectives on Territorial Boundaries and Autonomy. – Boundaries and Justice: Diverse Ethical Perspectives.. Edited by David Miller and Sobhail H. Hashmi. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- Zetterberg, S. (2009).** Eesti ajalugu. Tallinn: Tänapäev.
- Zimichev, A. M. (1011).** Psühholoogia. Poliitika. Võitlus. Kuidas võita avalikus väitluses? Tallinn: SE&JS.
- Žalirnas, D. (1999).** Legal and Political Issues on the Continuity of the Republic of Lithuania. – 4th Foreign Policy Review No. 4, pp. 104–116.
- Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu.** (1997). Tartu: Juura.
- Tannberg, T. (2005).** Taasiseseisvumine. – Eesti ajalugu VI. Peatoimetaja S. Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 374–393.
- Teine Eesti (2000).** Eesti iseseisvuse taassünd 1986-1991. Kogumik, koostanud M. Laar, U. Ott, S. Endre. Teine trükk. Tallinn: SE&JS.
- Theory and Methods in Political Science. (2002).** Edited by David Marsh and Gerry Stocker. New York: Palgrave Macmillan.
- Thurner, P. W., Stoiber, M.** Comparing Ratification Processes within EU Member States: The Identification of Real Veto Players. <http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/-working%20papers/Amsterdam/Thurner.pdf>
- Tiitinen, S. (1996).** The Role of Parliament in the Conduct of Foreign Relations. Association of Secretaries General of Parliaments. Constitutional and Parliamentary Information, Bukarest, pp 55-70.
- Tingy, M. M. (2011).** Legislatures, Bureaucracies and Distributive Spending. Department of Political Science and SIPA Columbia University.
- Tomingas, W. (1992).** Mälestused. Vaikiv ajastu Eestis. Tallinn: Olion.
- Tõnisson, A. (1928).** Kaks kokkupuutumist Jaan Tõnissoniga. Tagasivaateid ja mälestusi tema 60 aasta sünnipäevaks. Tartu.
- Trenin, D. (2001).** The End of Eurasia. Russia on the Berder Between Geopolitics and Globalization. Moscow: Carnegie Moscow Center.
- Uibopuu, H. J. (1993).** Eesti presidendi kompetentsid 1992. a põhiseaduse järgi. Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts. Tallinn.
- Uibopuu, H. J. (1996).** Eesti Riigikogu kompetentsid 1992. a põhiseaduse järgi. Tallinn.
- Uibopuu, H. J. (1998).** Eesti põhiseadus, rahvusvahelised suhted ja rahvusvaheline õigus. – Juridica, nr 4, lk 187–196.
- Uustal, A (1984).** Rahvusvaheline õigus. Tallinn: Eesti Raamat.
- Vahter, A. (1995).** Eesti Vabariigi V Riigikogu 1932–1934. [Peaseminaritöö]. – Tartu: Tartu Ülikool.

- Varrak, T. (2008).** Demokraatlik poliitika ja demokraatia Eestis 1991–2007. – Tuna, nr 1, lk 59-63.
- Varrak, T. (2000).** Estonia: Crisis and ‘Pre-Emptive’ Authoritarianism. – Conditions of Democracy in Europe, 1919–39. Systematic Case-Studies. Edited by Dirk Berg-Schlosser and Jeremy Mitchell. London – New York.
- Vellema, M. (1938).** Kodaniku- ja tööstusõpetuse tööstusliku kalkulatsiooni ja tööstusliku arvepidamise käsiraamat ja E.V. põhiseadus. Koostanud M. Vellerma. Tartu: M. Vellema.
- Verdross, A. (1950).** Die völkerrechtliche Identität von staaten. – R. Braun, A. Verdross, L. Werner (Hg). Festschrift Heinrich Klang. Wien: Springer Verlag, S. 18–21.
- Vertmann, T.-S. (2004).** Mänguteoreetiliste käsitluste rakendamise otstarbekusest väikeriigi ja suuriigi bilateraalsete suhete analüüsimisel: Eesti ja Venemaa vahelised konfliktsituatsioonid. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool.
- Viktorova, J. (2003).** Identity and Alterity: An Apologia for Boundaries. – In Henk van Houtum and Eiki Berg (eds.) Routing Borders between Territories, Discourses and Practices, Aldershot: Ashgate.
- Viktorova, J. (2006).** Transformation or Escalation? The Estonian-Russian Border Conflict and European Integration. Working paper No. 21, Working Paper Series in EU Border Conflicts Studies, Birmingham: Department of Political Science and International Studies, University of Birmingham.
- Viktorova, J. (2007).** Conflict Transformation the Estonian Way: The Estonian-Russian Border Conflict, European Integration and Shifts in Discursive Representation of the “Other”, Perspectives: The Central European Review of International Affairs, 27, pp. 44–66 (Winter 2006/2007).
- Viktorova, J., E. Nikiforova (2001).** Shifting Borders within the Contested Borderland. – Eiki Berg (ed.). Negotiating Borders of Multiple Meanings, Tartu: Tartu University Press.
- Viktorova, J., P. Joenniemi (2001).** Regional Dimensions of Security in Border Areas of Northern and Eastern Europe. Tartu: Tartu University Press.
- Viktorova, J. (2001).** Building a Common Security Space? – The Case of the Estonian-Russian Border Area. Academic Centre for Baltic and Russian Studies, <http://www.ut.ee/ABVKeskus>.
- Vitas, R. A. (1990).** The United States and Lithuania. The Stimson Doctrine of Nonrecognition. New York: Praeger Publishers.
- Weber, M (2002).** Võimu ja religiooni sotsioloogiast. Tallinn: Vagabund
- Wright, J. F. R., Goldenberg, S., Schofield, R. (1996).** Transcaucasian Boundaries. London: UCL Press Limited.
- Wright, Q (1965).** A Study of War. Chicago: Chicago University Press.

Meedia ja perioodika

- Adams, J. Eesti Vabariigi idapiir. – Postimees 13.09.1991.
- Ant, J. Ajalugu: kas relv või kompromiss. – Postimees 20.03.1993.
- Arjakas, K. 2. veebruar 1920 Tartu rahu. – Maaleht 01.02.1990.
- Arop, M. Intervjuu Kristiina Ojulandiga. – Eesti Päevaleht 25.01.2002.
- Arumäe, H., Walter, H. Tartu rahu 70. aastapäevaks. – Rahva Hääl 02.02.1990.
- Bachmann, U. Jagamatu jagatud maa. – Nii kingiti Eesti maid ja puid. – Maaleht 26.04.1990.
- BNS, Eesti Sõnumid 19.12.1994.
- BNS, Hommikuleht 12.06.1993.
- BNS, Päevaleht 02.12.1993.
- BNS, Päevaleht 06.05.1992.
- BNS, Päevaleht 09.02.1992.
- BNS, Päevaleht 14.08.1992.
- BNS, Päevaleht 17.08.1994.
- BNS, Päevaleht 19.08.1992.
- BNS, Päevaleht 20.12.1994.
- BNS, Päevaleht 23.07.1992.
- BNS, Päevaleht 26.02.1993.
- BNS, Päevaleht 26.09.1994.
- BNS, Rahva Hääl 28.01.1993.
- Bärenklau, I. Eesti diplomaatia õppetunnid. – Postimees 04.11.2006.
- Eesti Päevalehe intervjuud 30.06.2008.
- Eesti Päevaleht 05.11.2003.
- Eesti Päevaleht 10.12.2004.
- Eesti Päevaleht 19.05.2005.
- Eesti Päevaleht 12.05.2010.
- Eesti Päevaleht 13.07.2010.
- Eesti Raadio Reporteritund 18.11.1996.
- Eesti Raadio Nädalakommentaari 07.12.1996.
- Eesti Raadio Esimene Stuudio 17.02.2005.
- Eesti Raadio Reporteritund Eesti-Vene suhetest 20.11.2008.
- Eesti Raadio UudisPluss 27.04.2011.
- Eesti Raadio Reporteritund 09.06.2011.
- Eesti Õigusjärgsete Kodanike Ühenduse pöördumine. – Rahva Hääl 17.11.1993.
- Eesti-Vene läbirääkimiste kuuenda vooru järel. – Päevaleht 16.-17.09.1992; ETA, Päevaleht 21.09.1992.
- Ennet, P. Peaminister on ida-suhte optimist. – Postimees 08.11.1997.
- Erilaid, T. Eesti rahvas valis Euroopa Liidu. – SL Õhtuleht 15.09.2003.
- Erm, A. Poliitikast piirilepingu valguses. – Postimees 11.12.1996.

- ERR.ee: Ilves kaotaks Tartu rahuleppe viite piirileppe preambulast. – Postimees 01.07.2008.
- Estam, J. Eesti Aeg 17.11.1993.
- ETA, Päevaleht 21.09.1992.
- ETA, Rahva Hääl 17.08.1992.
- Euroopa Liit kiidab piirileppe sõlmimist. – Postimees Online 18.05.2005.
- Eylandt, I. Intervjuu Enn Leissoniga. – Sõnumileht 09.08.1995.
- Grabbi, H. Mõtisklus: Vadja barjäär, Ingeri vöönd ja Uus-Narva. – Rahva Hääl 11.01.1992.
- Gräzin, I. Tartu rahu(tus). – SL Õhtuleht 04.07.2008.
- Haabsaar, E. Pihkvas sündis Eesti-Vene memorandum kahe riigi piiriküsimuste lahendamiseks. – Rahva Hääl 31.10.1994.
- Halliste, E. (Välisministeeriumi pressiesindaja kommentaar Jaanus Piirsalu artiklile Läti püüdis Eesti kinni) – Eile sai piirileping Moskvas allkirjad. – Eesti Päevaleht 28.03.2007.
- Helme, M. Kaheldav läbimurre. – Eesti Päevaleht 06.11.2002.
- Helme, M. Mida teha piirileppega? – SL Õhtuleht 23.07.2008.
- Helme, M. Moolok Moskvast tahab süüa. – Maaleht 02.12.2004.
- Herkel, A. Petserima ja 75-aastane Eesti Vabariik. – Hommikuleht 01.03.1993.
- Hindov, J. Mis saab Eesti piirist. – ETA, Rahva Hääl 16.08.1990.
- Hint, M. Eesti Vene-poliitika õppetunnid. Eesti-Vene piir. – Eesti Sõnumid 03.02.1995.
- Hint, M. Intervjuu Vassili Sviriniga. – Sõnumileht 26.11.1997.
- Hint, M. Setu küsimus ning Eesti-Vene piiriprobleem võivad jõuda Euroopa Nõukogusse. – Postimees 15.11.1994.
- Hommikuleht 21.12.1994.
- Hvostov, A. Eesti idapiir – nokk kinni, saba lahti. – Rahva Hääl 13.02.1995.
- Hvostov, A. Kuidas olla Venemaaga. – Postimees 25.11.1993.
- Hõbemägi, P. Eesti otsib Euroopast vahendajat piiriläbirääkimistele Venemaaga. – Eesti Ekspress 18.11.1994.
- Hõbemägi, P. Uus truudusevanne Moskvale. – Eesti Päevaleht 21.01.2005.
- Ilves, T. H. Venemaa üleolev suhtumine kaob. – SL Õhtuleht 12.09.2003.
- Imelik, O. Igal ajal on piirid. – Päevaleht 30.11.1993.
- Interfax-BNS, Postimees 28.12.1994
- Interfax-BNS, Päevaleht 02.12.1993.
- Isamaa ja Res Publica Liidu ajaleht, juuli 2008.
- Jaanson, K. Rahuettepanekutest rahuni. – Tööraha elu 02.02.1988.
- Jahilo, P. Arnold Green: „Iseseisvus pole loosung, vaid tõsine töö“. – Rahva Hääl 11.03.1990.
- Jarne, A. Huvasti, Tartu rahu. – Postimees 05.11.1996.
- Jarne, A. Intervjuu Vello Saatpaluga. – Postimees 20.02.1993.
- Jarne, A. Intervjuu Vello Saatpaluga. – Postimees 20.02.1993.
- Jarne, A. Pe(t)etud piir. – Postimees 20.12.1994.

- Jarne, A. Piiriprotokoll piirilepingu vastu. – Postimees 01.02.1996.
- Jarne, A. Tartu rahu ei anna rahu. – Postimees 26.09.1996.
- Kaas, K. Intervjuu Konstantin Kossatšoviga. – Postimees 01.12.2004.
- Kaljundi, J. Narva piirist. – Maaleht 10.10.1991.
- Kamp juriste tüssas kogu valijaskonda. – Kesknädal 24.09.2003.
- Kaplinski, J. Ma ei taha Ivangorodi. – Päevaleht 10.10.1991.
- Karpa, K. Intervjuu Ojulandiga. – Eesti Päevaleht 28.03.2002.
- Kas Eesti vajab vahetust? Kas Eestis on vahetus võtta? – Sirp 19.08.2010.
- Kaubi, J. Eesti Vabariigi piiridest. – Seitse Päeva 07.05.1993.
- Keskküla, K. Intervjuu Enn Soosaarega. – Eesti Ekspress 06.05.1994.
- Kirk, M. Eesti-Vene suhete parandamisest. – Eesti Päevaleht 19. 06, 1995.
- Klaas, U. Eesti loodab sõlmida piirilepingu Venemaaga Lissabonis. – Postimees 29.11.1996.
- Kolm vastust Arnold Rüütli. – Nädalaleht 21.03.1992.
- Kornel, E. Tehingud riigipiiriga õigustühised 1. – Õhtuleht 30.09.1991; 2. – Õhtuleht 01.10.1991.
- Kraft, J. Jätke riigipiirid praegu rahule. – Rahva Hää 21.09.1991.
- Kruus, O. Eesti viimane piir. – Postimees 11.07.1992.
- Kulbok protesteerib referendum vastu. – Eesti Päevaleht 17.09.2003.
- Kurs, O. Eesti maismaapiirist. – Postimees 02.12.1992.
- Kuus, I. Endel Lippmaa: „Praegu on ainuke võimalik agressor Venemaa.”. – Õhtuleht 10.10.1994.
- Kuusik, R. Vene parlamendisaadikud keeldusid kompromissist. – Eesti Päevaleht 14.06.1995.
- Kägi, K. Päevaleht 19.11.1993.
- Käro, A. Kommentaar: Maikuu Kremli. – Postimees 18.12.2004.
- Laev, S. Eesti Päevaleht 05.02.2007.
- Lebedev, V. Vene nõudmistest ilma hüsteeria. – Postimees 22.02.2002.
- Lepik, L. Kui palju maksab välisministri sõna. – Eesti Päevaleht 08.04.2002.
- Leps, A. Eesti rahva totaalne petmine. – Postimees 16.12.1996.
- Leps, A. Tants riigipiiri ümber. – SL Õhtuleht 24.12.2004.
- Liik, K. Intervjuu Raul Mälguga. – Postimees 06.03.1999.
- Liik, K. Euroopa Liit kostis Kremli Eesti-Vene piirileppe eest. – Eesti Päevaleht 04.03.1997.
- Liik, K. Intervjuu Irina Hakamadaga. – Postimees 29, 05. 2002.
- Lindpere, H. Ümberjaotamine. – Rahva Hää 11.05.1990.
- Lippmaa, E. Kas teemegi Eesti-Vene ühistsooni. – Postimees 29.05.1993.
- Lippmaa, E. Restitutsioon – Postimees 01.07.1992.
- Lippmaa, E. Tähtsaid lepinguid ei ratifitseerita. – Rahva Hää 08.06.1993.
- Lippmaa, E. Weimari vabariigi Eesti väljaanne – Postimees 14.09.1992.
- Lobjakas, A. Eesti-Vene piirilepet arutavad Euroopa Liidu välisministrid. – Eesti Päevaleht 13.07.2005.
- Lobjakas, A. EL nõudis Venemaalt Eesti ja Läti piirilepete kohest ratifitseerimist. – Eesti Päevaleht 27.02.2004.

- Lobjakas, A. Karaganovi doktriin II. – Eesti Päevaleht 28.02.2004.
- Lobjakas, A. Moskva kuma. – Postimees 03.07.2008.
- Lobjakas, A. Venemaa ja EL võivad kohtumisel arutada Eesti piirilepet. – Eesti Päevaleht 14.10.2003.
- Made, V. Arvamus piirikompromissi kohta. – Postimees 24.12.1994.
- Made, V. Lätlaste paigaldatud piiritulp. – Eesti Päevaleht 20.07.2007.
- Made, V. Rohkem kui piiriküsimus. – Postimees 04.01.1995.
- Made, V., Klaas. Narva-tagune ja Petserimaa – pro et contra. – Postimees 08.10.1991.
- Mandel, M. Piiriküsimus lahus omandiküsimusest. – Õhtuleht 07.05.1994.
- Mattisen, E. 2. veebruar 1920. – Edasi 02.02.1988.
- Medijainen, E. Eesti võimalustest – NATO või Tartu rahu. – Postimees 23.02.1994.
- Medijainen, E. Tartu rahu varjatud nurgad. – Eesti Päevaleht 02.02.2005.
- Mida teha Eesti-Vene piiriga? – Rahva Hääl 13.02.1995.
- Mihkels, A. Järeleandmine pole ainus võimalus. – Postimees 23.12.1994.
- Mihkelson, M. Eesti-Vene suhete parandamise võti on riigiduumas. – Postimees 02.07.2008.
- Mihkelson, M. Eesti-Vene suhetes taas külm rahu. – Postimees 01.02.1997.
- Mitte ühtegi sentimeetrit maad. – Eesti Elu 29.11.1994.
- Mäggi, J. Tubli, Toomas, õige mees! – SL Õhtuleht 08.07.2008.
- Mägi, J. Eesti-Vene piiril muutusteta. – Päevaleht 07.05.1992.
- Mälksoo, L. Tartu rahu ja tänapäev. – Postimees 08.11.1994.
- Mälksoo, L. Tartu rahuleping, kehtiv või kehtetu. – Eesti Päevaleht 07.02.2005.
- Määrits, M. Oleme Tartu rahulepingust loobumas? – Rahva Hääl 04.06.1993.
- Mölder, H. Eesti välispoliitika rahvusvahelisel areenil. – Eesti Sõnumid 17.08.1994.
- Nielsen-Stokkeby, B. Eesti valupunktid. Üks kibe, kuid hädavajalik mõttearendus. – Eesti Sõnumid 05.10.1994.
- Nielsen-Stokkeby, B. Tähtsate reaalspoliitiliste huvide nimel võib millestki ka loobuda. – Postimees 21.04.1993.
- Niklus, M. Eestlastel endil pole põhjust Tartu rahulepingut häbeneda. – Eesti Sõnumid 08.06.08. 1994.
- Nutt, M. Kas uus piirileping tulekul. – Eesti Päevaleht 11.09.1995.
- Nutt, M. Kust kulgeb piir. – Eesti Päevaleht 01.02.2003.
- Näripä, V. Peaminister andis Riigikogule aru. – Rahva Hääl 13.09.1994.
- Näripä, V. Rahvuslased on valmis loobuma Narva jõe tagustest aladest. – Rahva Hääl 27.10.1994.
- Oviir, M. Poliitikute ohtlikud üheöösused. – Eesti Ekspress 25.06.2010.
- Paet, U. Intervjuu Endel Lippmaaga. – Postimees 26.07.1995.
- Paet, U. Intervjuu Juhan Aarega. – Postimees 14.04.1998.
- Paet, U. Kaksteist erakonda pole rahul piiriläbirääkimiste salastatusega. – Postimees 16.03.1996.

Palk, P. Intervjuu Aleksei Gluhhoviga. – Postimees 26.03.1998.

Palk, P. Toetus Euroopa Liiduga ühinemisele on veidi kasvanud. – Virumaa Teataja 10.07.2002.

Parmas, A. Eesti Vene piirileping tuleks lisada Euroopa stabiilsuspaktile. – Rahva Hää! 23.03.1995.

Piirsalu, J. Venemaa presidendi nõudmine: Eesti muutku piirilepingu teksti. – Eesti Päevaleht 30.06.2008.

Poom, R. Ametnikud ei pea rahva valitute tahet miskiks. – Eesti Päevaleht 07.01.2010.

Postimees 03.06.1994.

Postimees 18.04.2004.

Postimees 03.07.2008.

Postimees 07.07.2008.

Postimees 08.10.2003.

Postimees 08.12.1995.

Postimees 17.12.1994.

Postimees 18.10.2002.

Postimees 31.10.1995.

Postimehe intervjuu Eiki Bergiga 22.01.2004.

Päevaleht 18.11.1994.

Rahva Hää! 20.02.1988.

Rahva Hää! 21.12.1994.

Rahva Hää! 24.11.1994.

Rahva Hää! 29.06.1994.

Rahva Hää! 19.08.1990.

Raid, A. Eesti riigipiirist idas,. – Päevaleht 07., 08., 12.12.1994.

Raid, A. Kuhu kadus Tartu rahu. – Eesti Päevaleht 03.12.1996.

Raidal, J. Üheksa korda mööda, üks kord lõika. – Valgamaalane 02.09.2003.

Raig, I. Euroreferendum, aga milline? – Postimees 28.12.2002.

Raudjas, P. Venemaa ja Haagi kohus. – Hommikuleht 23.03.1994.

Raun, M. Eesti ja Venemaa piiritüli. – Eesti Elu 03.10.1991.

Raun, M. Miks me ei saa taganeda. – Postimees 08.11.1994.

Raun, O. Ärgem reetkem Jaapanit? – Eesti Aeg 19.11.1995.

Remsu, O. Kas preambuliga või ilma. – SL Õhtuleht 15.07.2008.

RIA-ETA-BNS, Päevaleht 11.06.1992.

Rodina, J. Nezolotaja seredina. – Molodjož Estonii 02.07.2004.

Roos, A. Tahaks jääda peremeheks omaenda maal. – Kesknädal 10.09.2003.

Rumessen, V. Kus on Eesti järeleandmiste piir. – Hommikuleht 24.05.1994.

Rumm, H. Jeltsini visiit piiripunkti pole sõbralikkuse avaldus. – Hommikuleht 23.11.1994.

Rumm, H. Piirivaidlus pole enam takistuseks. – Eesti Päevaleht 11.02.1997.

Rõigas, A. EV ÜN jõudis otsuseni piirikontrolli sisseseadmisel. – Rahva Hää! 19.11.1991.

- Saatpalu, V. Merest, piirist ja korrektsest välispoliitikast. – Postimees 08.01.1993.
- Sandre, A. Laar: Venemaa püüab Eestile kohta kätte näidata. – Hommikuleht 13.09.1994.
- Sandre, A. Okupeeritud alade tagasisaamine pole lootusetu. – Hommikuleht 28.09.1994.
- Sandre, A. Venemaa jaoks pole Tartu rahulepingut olemas. – Hommikuleht 18.02.1994.
- Silberg, U., Gräzin, I., Helme, M. Euroliitumise tõde tuleks näkku öelda! – Kesknädal 19.06.2002.
- Sildam, T. Eesti ja Vene välisminister otsivad kokkulepet. – Postimees 20.10.1996.
- Sildam, T. Intervjuu Jüri Kahniga. – Postimees 23.02.2002.
- Sildam, T. Intervjuu Marko Mihkelsoniga. – Postimees 01.06.2004.
- Sildam, T. Intervjuu T.H. Ilvesega. – Postimees 02.02.2001.
- Simson, P. Meri: Moskvas tuleb selgitada oma ajalookäsitlust. – Eesti Päevaleht 28.12.2004.
- Soosaar, E. Idapiir ootab arukat kompromissi. – Postimees 10.06.1993.
- Soosaar, E. Ikka see armas-kallis preambul. – Postimees 18.09.2008.
- Soosaar, E. Ikka see idanaaber. – Rahva Hääl 29.11.1994.
- Soosaar, E. Trumbid Venemaale. – Eesti Päevaleht 06.01.1997.
- Ströhm, C. G. Die Welt 07.07.1994; Rahva Hääl 11.07.1994.
- Zetterberg, S. Püha kompromiss. – Eesti Ekspress 25.11.1994.
- Talving, H. Andra Veidemann: Eesti-Vene suhetes on toimunud läbimurre. – Sõnumileht 31.07.1997.
- Talving, H. Intervjuu Endel Lippmaaga. – Eesti Sõnumid 29.12.1994.
- Talving, H. Piirileping võidakse sõlmida juba tänavu. – Sõnumileht 14.08.1997.
- Tambi, T. Eesti piiri sisepoliitiline rabeledus. – Rahva Hääl 07.06.1993.
- Tambi, T. Piiriküsimus võinuks olla ammu lahendatud. – Eesti Sõnumid 01.08.1994.
- Tambi, T. Venemaa asevälisminister: „Külmutame piiriküsimuse kinni.”. – Rahva Hääl 26.05.1993.
- Tambi, T. Venemaa esitab Eestile territoriaalseid nõudmisi. – Rahva Hääl 07.05.1992.
- Tambi, T. Venemaa mängib topeltmängu. – Rahva Hääl 09.05.1992.
- Tamm, E. Piiritusest ehk ilma piirita olemisest. – Rahva Hääl 25.03.1994.
- Tamm, M. Lang: Seaduste vorpimise põhjus on aastate taga. – Postimees 25.02.2010.
- Tammark, O. Iseseisev Eesti Vabariik – mis piirides?. – Viru Sõna 12.05.1992.
- Tammer, E. Piirikõnelus Venemaaga vajab sisepoliitilist selgust. – Postimees 11.10.1996.

Tammer, E. Piiriküsimuses pole sise poliitilist üksmeelt. – Postimees 05.11.1996.

Tammer, E. Tunne Kelam otsib piirilepingu kohta selgust. – Postimees 15.11.1996.

Tammer, E. Välisminister kaitseb tehnilist piirilepingut. – Postimees 12.11.1996.

Tammer, E. Välisminister kinnitas suuna jätkamist. – Postimees 06.12.1996.

Tankler, A. Intervjuu Ilvesega. – SL Õhtuleht 25.03.2002.

Tarand, K. Moskva panustab Balti riigipeade külaskäigule. – Eesti Päevaleht 30.11.2004.

Tarand, K. Preambul kui provokatsioon. – Sirp 25.07.2008.

Tarand, K. Reetmine Eesti riigi piiri asjus. – Rahva Hää 08.06.1994.

TASS-ETA, Rahva Hää 05.11.1992.

Teesalu, M. Reet Tobre võrdleb Petserimaad Kuriilidega. – Pühapäevaleht 02.12.1995.

Tiit, A. Riigipiir ja riigikaitse. – Päevaleht 26.11.1992.

Udam, V. Eesti peaks piiriküsimuses Venemaale järele andma. – Rahva Hää 20.12.1994.

Vainu, H. Kes sõandaks esimesena öelda „aa”? – Seitse Päeva 21.05.1993.

Valgepea, K. Mõtteid Venemaa ülemnõukogu 4. novembri otsuse puhul. – Rahva Hää 10.11.1992.

Valton, A. Riigipiirist. – Päevaleht 18.10.1990.

Varrak, T. Eesti-Vene piiriläbirääkimised 1. – Eesti Päevaleht 14.12.1995.

Vene, A. Intervjuu Mart Nutiga. – Rahva Hää 25.11.1994.

Viires, A. Tartu rahu piirist. – Rahva Hää 08.01.1992.

Vähi, T. Piirileping ja preambul – kas teadmatuse või provokatsioon. – Ärioleht 19.07.2008.

Õhtuleht 21.12.1994.

Õhtuleht 24.11.1994.

Õhtuleht 25.11.1994.

Äripäev 28.01.2011.

Õigusaktid, dokumendid ja uurimused

1067 SE seletuskiri = Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri.

Asutava Kogu protokollid.

Autori teabenõude vastus välisministeeriumilt 06.07.2011.

Avalik arvamus välisministeeriumist (2006). Ülevaade küsitlustulemustest. Tallinn: Turu-uuringute AS.

Demokraatia ja rahvuslikud huvid. (2006). Eesti ühiskond 2005. Projekt. Töörühm: Ivi Proos, Ülo Kaevats, Juhan Kivirähk, Iris Pettai, Raivo Vetik. Osalejad: Tiina Raitviir, Tõnis Saarts. Tallinn.

Eesti ajaloo pöördepunktid. Dokumente ja materjale vene õppekeelela gümnaasiumile. Argo, 2008.

Eesti Entsüklopeedia II (1933). Tartu: Loodus.

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). – Eesti NSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1988, 48, 684.

Eesti NSV Teataja.

Eesti NSV Ülemnõukogu otsus Eesti riiklikust staatusest. – Eesti NSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1990, 12, 180.

Eesti NSV Ülemnõukogu resolutsioon liidulepingust. – Eesti NSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1988, 48, 686.

Eesti NSV Ülemnõukogu Teataja.

Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi konstitutsioon (põhiseadus) (1977). Tallinn: Eesti Raamat.

Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Ülemnõukogu deklaratsioon Eesti NSV suveräänsusest. – Eesti NSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1988, 48, 685.

Eesti rahvastik uue aastatuhande künnisel (2003). Tallinn. Statistikaamet.

Eesti Riigiarhiiv.

Eesti Riigiarhiiv, f R-3, nim 3, dokument nr 16163.

Eesti Vabariigi põhiseadus 1992.

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 Valitsuse õigusaktid ja kirjad.

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus Eesti riiklikust iseseisvusest. – Riigi Teataja 1991, 25, 312.

Eestimaa Rahvaliid: IX kongress. Tallinn 08.06.2002.

Euro-MPs take aim at Ashton's plan for diplomatic corps. EUBusiness 23.03.2010, <http://www.eubusiness.com/news-eu/diplomacy.3sg>

EVPk (2002) = Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura. Õigusteabe AS. Justiitsministeerium.

EVPk (2008) = Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud trükk. Tallinn: Juura. Tartu Ülikool.

Hannes Rummi kiri Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehele Indrek Meelakule 22.05.2005.

Heiki Lindpere arvamus Riigikogu väliskomisjonile 05.03.2005.

Igor Gräzini esitatud eelnõu 3 SE, 2007.

Justiitsminister Rein Langi kiri Riigikogu põhiseaduskomisjonile 23.07.2009 nr 1.1-15/8167.

Justiitsminister Märt Raski kiri põhiseaduskomisjoni esinaisele Liia Hännile 14.02.2002 nr 6-6-3/3090.

Kalle Meruski ja Jüri Põllu ekspertarvamus põhiseaduskomisjonile, dateerimata.

Kaitsepolitsei aastaraamat 2005 (2006). Tallinn: Europrint.

Maanõukogu otsus kõrgemast võimust. – Riigi Teataja 1918, 1.

Manifest kõigile Eestimaa rahvastele, – Eesti riikluse alusdokumendid 1917–1920 (2008), Tartu.

NSV Liidu konstitutsioon 1936.

NSV Liidu ülemnõukogu Teataja.

Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, <http://www.just.ee/index.php3?cath=1613>

Rahuleping Eesti ja Venemaa vahel (1989). Tallinn: Valgus.

Restoration of the independence of the Republic of Estonia: selection of legal acts (1988–1991) / Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Estonia ; compiled by A. Kiris. Tallinn: Estonian Institute for Information, 1991. Tallinn: Ühiselu.

Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis (2004). Statistikat ja kommentaare. Peatoimetaja A. Mõttus. Tallinn: Riigikogu Kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu.

Riigikogu X koosseis (2007). Statistikat ja kommentaare. Peatoimetaja A. Mõttus. Tallinn: Riigikogu Kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu.

Riigikogu Arhiiv.

Riigikogu juhatuse otsused.

Riigikogu juriidilise osakonna nõuniku Katre Tätte kiri, 14.10.2003.

Riigikogu kantselei majandus- ja sotsiaalosakond. 15.08.2008 nr 15-3/140.

Riigikogu kodukorra seadus, § 124''.

Riigikogu põhiseaduskomisjoni protokollid ja kirjavahetus.

Riigikogu riigikaitsekomisjoni protokollid ja kirjavahetus.

Riigikogu riigiõiguskomisjoni protokollid ja kirjavahetus.

Riigikogu stenogramm, 12.01.1993; RT II 1993, 3, 2.

Riigikogu stenogrammid.

Riigikogu väliskomisjoni protokollid.

Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses (2009). TNS EMOR-i uurimus Riigikantselei tellimusel.

RT = Riigi Teataja.

RTL = Riigi Teataja Lisa.

Sbornik zakonov SSSR i ukazov prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR (1961). Moskva.

Seletuskiri = Eesti Vabariigi Valitsuse poolt 30.05.2005 algatatud Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelise Eesti-Vene riigipiiri lepingu (edaspidi riigipiiri leping) ning Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni

vahelise Narva ja Soome lahe merealade piiritlemise lepingu (edaspidi merealade leping) ratifitseerimise seaduse eelnõu ning seletuskiri. Sobranije zakonodatelstva Rossijskoj Federatsii.

Tegevuse aruamme. (1998). Justiitsministeerium. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. Tallinn. <http://www.just.ee/index.php3?cath=1613>

T. Toomsalu. Riigikogu põhiseaduskomisjoni protokoll nr 156/225 17.01.2002.

Tiit-Rein Viitso kirjavahetus õiguskantsleriga, vt 20.04.2005 nr 6-7/050533/0502053

Töörühma koosoleku protokoll nr 1 13.02.2002.

Vabariigi Presidendi otsused.

Vabariigi Valitsus, istungi protokoll 10.12.2002 nr 51.

Vabariigi Valitsuse 14.05.1996. a korraldus nr 459-k. – RT I 1996, 35, 725.

Vabariigi Valitsuse seisukoht 521 seaduseelnõu kohta 07.07.2009 nr 1.1-15/7558.

Vanematekogu koosoleku protokoll nr 1 16.01.1002.

Välisminister Lennart Meri ja juriidilise osakonna juhataja Heiki Lindpere visiidi aruanne külastusest Islandisse, Taani, Norrasse, Saksamaale, Rootsi ja Soome, 24.-29.08.1991. Aruanne asub välisministeeriumis.

Õiguskantsler A. Jõksi Kiri Euroopa Asjade Komisjonile 20.11.2001 nr 1-15/90.

Õiguskantsleri kirjavahetus.

Võrguväljaanded

Alatalu, E. Venemaa soovis piirilepingut muuta, <http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/04/11/uudis.htm>

Boriss Jeltsini kiri Bill Clintonile Balti küsimuses, <http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/96/07/11/uudis.htm/>

Eesti Suursaatkond Moskvas kodulehekülgl. Eesti ja Venemaa, http://www.estemb.ru/est/eesti_ja_venemaa#majandus, 25.07.2011

Euro MP-s take aim at Ashton's plans for diplomatic corps, <http://www.eubusiness.com/news-eu/diplomacy.3sg>, 23.03.2010

Jaagant, U. Paet: Gaza blokaadile tuleb leida lahendus, <http://www.epl.ee/artikkel/577744>, 01.06.2010

Kas preambul on liigne? <http://maaleht.ee/2008/07/10/arvamus/987-kas-preambul-on-liigne>

Klaas, U. Eesti loodab piirilepingu sõlmida jaanuaris, <http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/96/12/04/kuum.htm>

KÜSITLUS: Kas Tartu rahu kehtib? Mis tähendus on rahulepingul täna? http://www.epl.ee/artikkel_284237.html&P=1

Lobjakas, A. Eesti piirilepe võidakse tõstatada EL-i ja Vene tippkohtumisel, http://wvx.postimees.ee/161003/online_uudised/siseuudised/116263.php

Majandussuhete parandamiseks Venemaaga tuleb kasutada kõiki võimalusi, <http://www.tooandjad.ee/et/kompetents/paevakorral/11912-toeoeandjate-keskliit-korraldas-eestivene-aerifoorumi>, 07.06.2011

Merzljakov: piirileppe puudumine pärsib majandussuhteid, <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/merzljakov-piirileppe-puudumine-parsib-majandussuhteid.d?id=47351853>; 07.06.2011

Mihkelson, M. Venemaa ootab Eestilt uusi järeleandmisi, <http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/01/10/uudis.htm>

Mihkelson, M. EL tuletas Moskvast meelde meie piirilepingut, <http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/03/04/valis.htm>

Mihkelson, M. Eesti-Vene suhted uuel stardil, <http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/09/15/arvamus.htm>

Pesur, V. Eesti parlamendirühm: Iisraelil oli õigus end ohu eest kaitsta, <http://www.postimees.ee/?id=271132>, 02.06.2010

Riigikogu kodulehekülge. Ettepanekud ja muud küsimused, http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=muud_kysimused

Statement by the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation Concerning the Ratification of the Border Treaties with Russia by the Estonian Parliament, http://www.ln.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b4325699005bcbb3/5400e7d6355b0634c3257028003c7a52!OpenDocument

Suurbritannia: piirileping pole hädavajalik, <http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/03/26/uudis.htm>

Tammer, E. Isamaliit algatab rahvahääletust, <http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/96/12/05/uudis.htm>

Tammer, E., Mattson T. Aleksandr Trofimov: Venemaa pooldab dialoogi, <http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/02/08/kuum.htm#teine>

Vahre, S. Eneseväärikusest välissuhetes, <http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/01/03/arvamus.htm>

Valtiosopimusopas, <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=50421&contentlan=1> (31.08.2010)

Vene suursaadik lubab piirilepingut, <http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=75785&rubriik=49>

Välisministri informatsioon valitsuskabineti nõupidamisele "Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelise Eesti-Vene riigipiiri lepingu" eelnõu ja "Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelise Narva ja Soome lahe merealade piiritlemise lepingu" eelnõu, <http://www.vm.ee/?q=node/7327/>

Välisministeerium tahab kehtestada ametiisikute ühtse aujärjestuse, <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/valisministeerium-tahab-kehtestada-ametiisikute-uhitse-aujarjestuse.d?id=32680791>, 19.08.2010

Intervjuud

- Enn Eesmaa** (K), Riigikogu väliskomisjoni esimees X koosseisus, piirilepingute ratifitseerimise ajal (17.07.2009).
- Andres Herkel** (I), Riigikogu Isamaaliidu fraktsiooni esimees ja väliskomisjoni liige X koosseisus, piirilepingute ratifitseerimise ajal (11.01.2010).
- Juhan Kivirähk**, sotsioloog, Rahvusvahelise Kaitseuringute Keskuse vanemteadur (24.08.2010).
- Aino Lepik von Wirén**, Eesti suursaadik Ühendkuningriigis, varasemalt välisministeeriumi asekancler juriidilistes ja konsulaarküsimustes (20.08.2010).
- Jaanus Marrandi** (ERL), Keskerakonna põllumajandusminister Riigikogu IX koosseisu ajal, Eestimaa Rahvaliidu esimees XI koosseisu alguses (10.06.2009).
- Marko Mihkelson** (RP), Riigikogu väliskomisjoni esimees X koosseisu ajal, enne piirilepingute ratifitseerimist (28.10.2008).
- Sven Mikser** (SDE), Keskerakonna kaitseminister Riigikogu IX koosseisu ajal, Riigikogu väliskomisjoni esimees XI koosseisu ajal (10.06.2009).
- Eiki Nestor** (SDE), Riigikogu Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni esimees X ja XI koosseisu ajal (17.07.2009).
- Urmas Paet** (R), välisminister Riigikogu X ja XI koosseisu ajal (14.10.2008).
- Helir-Valdor Seeder** (IRL), Põllumajandusminister Riigikogu XI koosseisu ajal (21.08.2010).
- Tõnis Seesma**, Sillamäe Sadama (Silporti) juhatuse liige (30.08.2010).
- Ivar Tallo**, e-Riigi Akadeemia, varasemalt Tartu Ülikooli avaliku halduse õppejõud (21.08.2010).
- Rein Toomla**, Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi õppejõud (20.08.2010).

Lisad

Lisa 1. Elulookirjeldus

1. Isikuandmed

Ees- ja perekonnanimi Mart Nutt
Sünniaeg ja -koht 21.03.1962 Tallinn, Eesti
Kodakondsus Eesti

2. Kontaktandmed

Aadress Lehola 9-13, 11619 Tallinn, Eesti
Telefon +372 5140535
E-post mart.nutt@gmail.com

3. Hariduskäik

Õppeasutus (nimetus lõpetamise ajal)	Lõpetamise aeg	Haridus (eriala/kraad)
Tartu Ülikool	1985	ajalugu, diplom-spetsialist
Tartu Ülikool	1988	etnograafia, aspirantuur

4. Keelteoskus (alg-, kesk- või kõrgtase)

Keel	Tase
eesti keel	Emakeel
inglise keel	Kõrgtase
soome keel	Kõrgtase
vene keel	Kesktase

5. Täiendusõpe

Õppimise aeg	Täiendusõppe läbiviija nimetus
1993	Salzburg Seminar
1998	European Union Visitor Program – European Commission
2000	International Visitor Program of the United States Department of State

Lisa 1 järg

- Nutt, M. (2010). The reestablishment of parliamentarianism in Estonia, and the evolving of the *Riigikogu*'s competence in the realm of foreign relations. – Proceedings of the Institute for European Studies. Tallinn University of Technology, No. 7, pp. 120-151. Artikkel 1.2.
- Nutt, M. (2010). Eesti ja Venemaa vaheline riigipiir. Tekkimine, muutmine, taastamine – Tuna, nr 4, lk 72-92. EBSCO host andmebaas, 1.2.
- Värk, J., Nutt, M., Martin, J. (2011). Nord Stream Project: Ecological, Economical and Security Considerations. – Social and Natural Sciences Journal, Volume 2, pp. 18-27. ISSN 1804-4158; 1.2.

9. Kaitstud lõputööd

Eesti traditsioonilised valgustusvahendid. Diplomitöö. Tartu Ülikool, 1985.
Juhendaja dr Ants Viires.

10. Teadustöö põhisuunad

Ajalugu, politoloogia, rahvusvahelised suhted.

11. Teised uurimisprojektid

Eesti rändeprotsessid Euroopa Liidu rändetendentside kontekstis. Uurimistöo Migratsioonifondi tellimusel. Jaan Tõnissoni Instituut, 2005.

Inimõigused Eesti Kaitseväes. Uurimus Kaitseministeeriumi tellimusel. Jaan Tõnissoni Instituut, 2005.

12. Juhendamine

Alice Laas (2005). Euroopa Liidu alane teavitustöö ajavahemikul 1997–2004 ja selle mõju Eesti kodanike hoiakutele Euroopa Liidu suhtes. Magistritöö. Audentese Ülikool.

Triinu Ojar (2004). Keeleõigus ja -poliitika Eestis ja Euroopas vaatega lõunaestli keele õigusliku kaitse võimalustele. Diplomitöö. Tallinna Majanduskool.

13. Retsenseerimine

Anni Alavere (2007). Kaasaja tsivilisatsioonide vaheliste konfliktide olemus ja nende sõjalised lahendused. Bakalaureusetöö. Audentese Ülikool.

Helen Hääl (2001). Erakonnad Eesti demokraatlikus riigikorralduses. Bakalaureusetöö. Õigusinstituut (praegu Tartu Ülikooli Õigusinstituut).

Lisa 1 järg

- Mailis Meesak (2004). Kultuuridiplomaatia osa välissuhtluses. Bakalaureusetöö. Audentese Ülikool.
- Marianna Novikova (2007). Balti küsimus Esimese maailmasõja ajal ja Pariisi rahukonverentsil 1914–1919. Bakalaureusetöö. Audentese Ülikool.
- Inna Pusikova (2007). Põlis- ja immigrantrahvastiku integreerimise võimalused Eestis kui Euroopa Liidu liikmesriigis – Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse näitel. Magistritöö. Audentese Ülikool.
- Piret Pääsik (2006). Rahvusvaheline poliitika ja inimõigused. Rahvusvahelise kriminaalkohtu tekkimine. Bakalaureusetöö. Audentese Ülikool.
- Ly Sillaots (2006). Jaapani roll Kaug-Idas 21. sajandil. Magistritöö. Audentese Ülikool.
- Risto Teinonen (2005). Rahvusvähemuste õigused Läti, Eesti ja Soome seadustes maailmasõdade vahelisel ajal. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool.

14. Pedagoogiline töö

- Riigi struktuurid. Loengud ja seminarid Eesti Humanitaarinstituudis. Õppeaasta 1989-1990.
- Riigi struktuurid. Loengud ja seminarid Kohtla-Järve Polütehnikumis. Sügissemester 1995.
- Euroopa Liidu poliitikad. Loengud ja seminarid Tartu Ülikooli Narva Kolledžis. Õppeaasta 2004-2005.
- Euroopa Liidu regionaalpoliitika. Loengud ja seminarid Tartu Ülikooli Narva Kolledžis. Õppeaasta 2004-2005.

Lisa 2. Curriculum vitae

1. Personal data

Name Mart Nutt
Date and place of birth 1962/03/21; Tallinn, Estonia
Nationality Estonia

2. Contact information

Address Lehola 9-13, 11619 Tallinn, Estonia
Phone +372 5140535
E-mail mart.nutt@gmail.com

3. Education

Educational institution	Year of Graduation	Education (field of study/degree)
University of Tartu	1985	Diploma specialist in history
University of Tartu	1988	Doctoral studies in anthropology (ethnology)

4. Language competence/skills (fluent; average, basic skills)

Language	Level
Estonian	Mother tongue
English	Fluent
Finnish	Fluent
Russian	Average

5. Special Courses

Period	Educational or other organisation
1993	Salzburg Seminar
1998	European Union Visitor Program – European Commission
2000	International Visitor Program of the United States Department of State

Lisa 2 järg

- Nutt, M. (2010). The reestablishment of parliamentarianism in Estonia, and the evolving of the *Riigikogu*'s competence in the realm of foreign relations. – Proceedings of the Institute for European Studies. Tallinn University of Technology, No. 7, pp. 120-151. 1.2.
- Nutt, M. (2010). Eesti ja Venemaa vaheline riigipiir. Tekkimine, muutmine, taastamine – Tuna, nr 4, lk 72-92. EBSCO host andmebaas, 1.2.
- Värk, J., Nutt, M., Martin, J. (2011). Nord Stream Project: Ecological, Economical and Security Considerations. – Social and Natural Sciences Journal, Volume 2, pp. 18-27. ISSN 1804-4158; 1.2.

9. Defended thesis:

Estonian Traditional Lightings. Diploma thesis. Tartu University, 1985.
Supervisor: dr. Ants Viires.

10. Main areas of scientific work/Current research topics

History, Political Science, International Relations.

11. Other research projects

Migration in Estonia in the Context of the European Union, 2005.
Human Rights in Estonian Defence Forces, 2005.

12. Supervising

- Alice Laas (2005). Euroopa Liidu alane teavitustöö ajavahemikul 1997 – 2004 ja selle mõju Eesti kodanike hoiakutele Euroopa Liidu suhtes. Master thesis. Audentes University.
- Triinu Ojar (2004). Keeleõigus ja – poliitika Eestis ja Euroopas vaatega lõunaeesti keele õigusliku kaitse võimalustele. Diploma thesis. Tallinn School of Economy.

13. Acting as an Opponent

- Anni Alavere (2007). Kaasaja tsivilisatsioonide vaheliste konfliktide olemus ja nende sõjalised lahendused. Bachelor thesis. Audentes University.
- Helen Hääl (2001). Erakonnad Eesti demokraatlikus riigikorralduses. Bachelor thesis. Law Institute (today Law Institute of Tartu University).
- Mailis Meesak (2004). Kultuuridiplomaatia osa välissuhtluses. Bachelor thesis. Audentes University.

Lisa 2 järg

- Marianna Novikova (2007). Balti küsimus Esimese maailmasõja ajal ja Pariisi rahukonverentsil 1914–1919. Bachelor thesis. Audentes University.
- Inna Pusikova (2007). Põlis- ja immigrantrahvastiku integreerimise võimalused Eestis kui Euroopa Liidu liikmesriigis – Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse näitel. Master thesis. Audentes University.
- Piret Pääsik (2006). Rahvusvaheline poliitika ja inimõigused. Rahvusvahelise kriminaalkohtu tekkimine. Bachelor thesis. Audentes University.
- Ly Sillaots (2006). Jaapani roll Kaug-Idas 21. sajandil. Master thesis. Audentes University.
- Risto Teinonen (2005). Rahvusvähemuste õigused Läti, Eesti ja Soome seadustes maailmasõdade vahelisel ajal. Bachelor thesis. Tartu University.

14. Pedagogical work

- Structures of Government. Lectures and seminars. Estonian Humanitarian Institute 1989-1990.
- Structures of Government. Lectures and seminars. Kohtla-Järve Polytechnical School. Autumn 1995.
- Policies of the European Union. Lectures and seminars. Tartu University, Narva Colledge 2004-2005.
- Regional policy of the European Union. Lectures and seminars. Tartu University, Narva Colledge 2004-2005.

Lisa 3. Enne jõustumist seadusandja heakskiitu vajavad välislepingud ja rahvusvahelised kokkulepped

Table 3 Treaties Requiring Legislative Approval or Implementation Prior to Entry into Force

State	All	All treaties not subject to a specific exemption	Treaties requiring new legislation or changes to existing laws	Treaties labeled as "Political"	Treaties involving territory	Peace treaties	Treaties of alliance or collective security	Treaties requiring ratification	Commerce or maritime treaties	Treaties involving new burdens on the State budget	Treaties involving private rights	Other
Austria		X	X	X								
Canada		X	X	X							X	
Chile		X	X									
China		X	X	X	X	X	X	X				X
Colombia	X											
Egypt		X	X	X	X	X	X	X	X	X		
France		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Germany		X	X	X	X							X
India		X	X	X	X					X	X	
Israel				X								
Japan		X	X	X		X		X	X	X		X
Mexico												
Netherlands	X											
Russia		X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
So. Africa		X	X						X			
Switzerland		X	X						X	X		
Thailand		X	X	X	X			X	X	X		X
U.K.		X	X	X	X					X	X	X
U.S.A.		X	X	X				X	X			X

1) Eesti-Vene piirilepingusse suhtumine

Regulaarseid uuringuid ajavahemikus 1991–2005 tehtud ei ole. Faktum on piirilepingu kohta teinud küsitluse, kuid tasuta me neid andmeid sealt, on võimalik kasutada ainult andmeid, mis on ilmunud näiteks ajaleheartiklites.

Faktumi uuringu tulemusi on kasutatud ka Avatud Ühiskonna Instituudi väljaandes: „*Demokraatia ja rahvuslikud huvid. Eesti Ühiskond 2005*“. (Tallinn, 2006). Piirilepingut puudutava küsitluse tulemused on aruande lõpus, lehekülgedel 131–139.

Ajalehtedest võib samuti leida vihjeid küsitluse tulemustele:

- BNS/Faktumi läbi viidud telefoniküsitlus andis konkreetse tulemuse: 55% inimestest pidas vajalikuks nõuda Venemaalt Petserimaad tagasi, 31% oli selle vastu. Eestlaste seas toetas tagasinõudmist 71%. St Eesti valijad ei kiida territooriumi loovutamist heaks. Samas küsitluses saadi tulemus, et piirilepingute sõlmimist toetab 52% inimestest ... (Eesti Ekspress 26.05.2005)
- 18. mail allkirjastasid Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni välisminister pärast üheksa-aastast ooteperioodi kahe riigi vahelise piirilepingu. Samal ajal toetas BNS/Faktumi 7. mai küsitluse põhjal 71% eestlastest Petserimaa alade tagastamist Eestile. Sealjuures isegi neist, kes toetasid piirilepingut, soovis üle poole (57%) maid tagasi saada. Kuigi 400-liikmelist valimit ei saa absolutiseerida, näitab see ikkagi muret tekitavat tendentsi Eesti Vabariigis, kus riikluse välis- ja julgeolekupoliitiline areng on väga tugevasti kinni minevikus... (Sirp 20.05.2005)

2) Elanike suhtumine EL-i

Riigikantselei on teinud aastaid EL-i suhtumise monitooringuid:

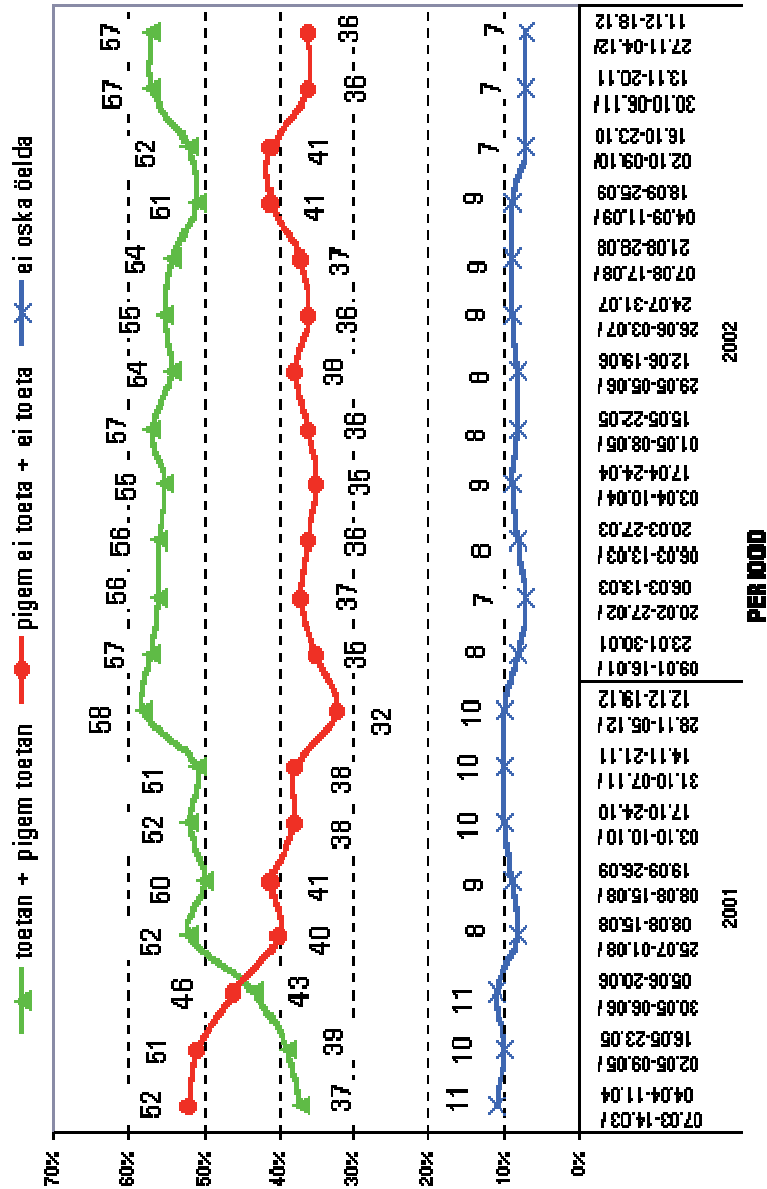
<http://www.riigikantselei.ee/?id=5129>

<http://www.riigikantselei.ee/?id=372>

Eesti elanike suhtumist Euroopa Liiduga ühinemisse seiras EMOR, osa tulemusi on väljas ka nende kodulehel. <http://www.emor.ee/downloads/general/EL05veebr.pdf>

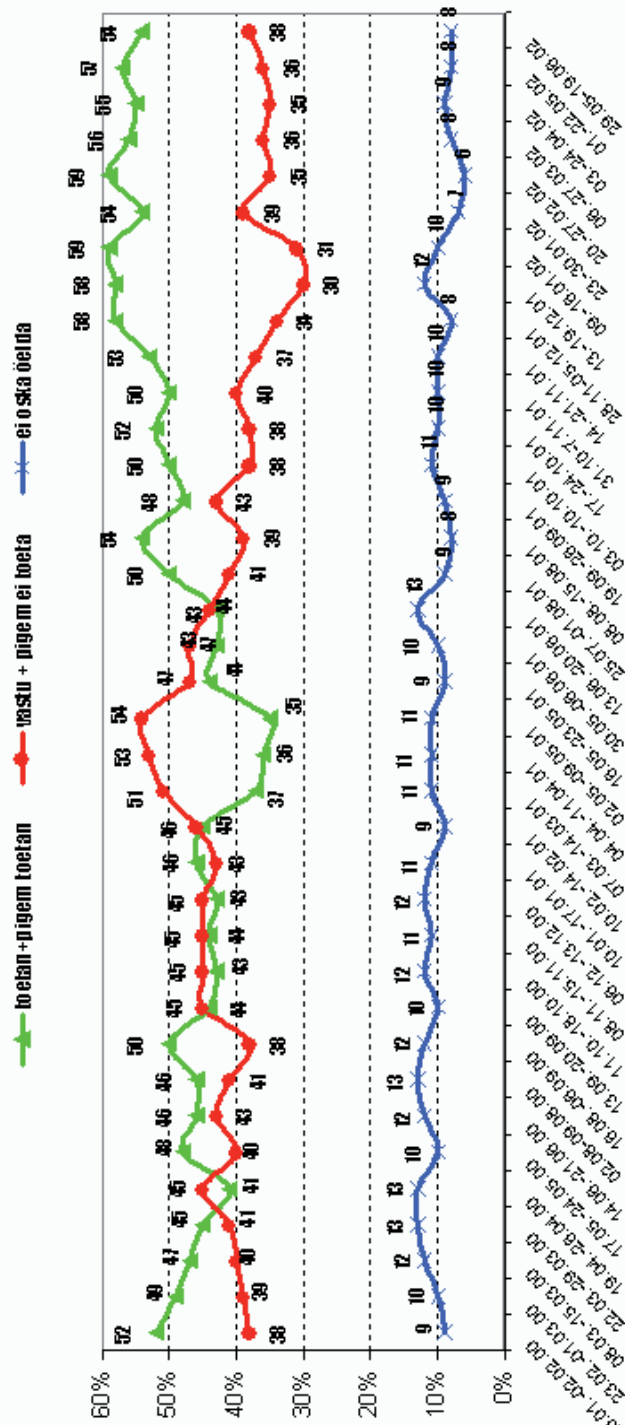
Valimisealiste kodanike toetus ühinemisele Euroopa Liiduga

(% valimisealistest kodanikest - kaks uuringuperioodi ühendatuna)

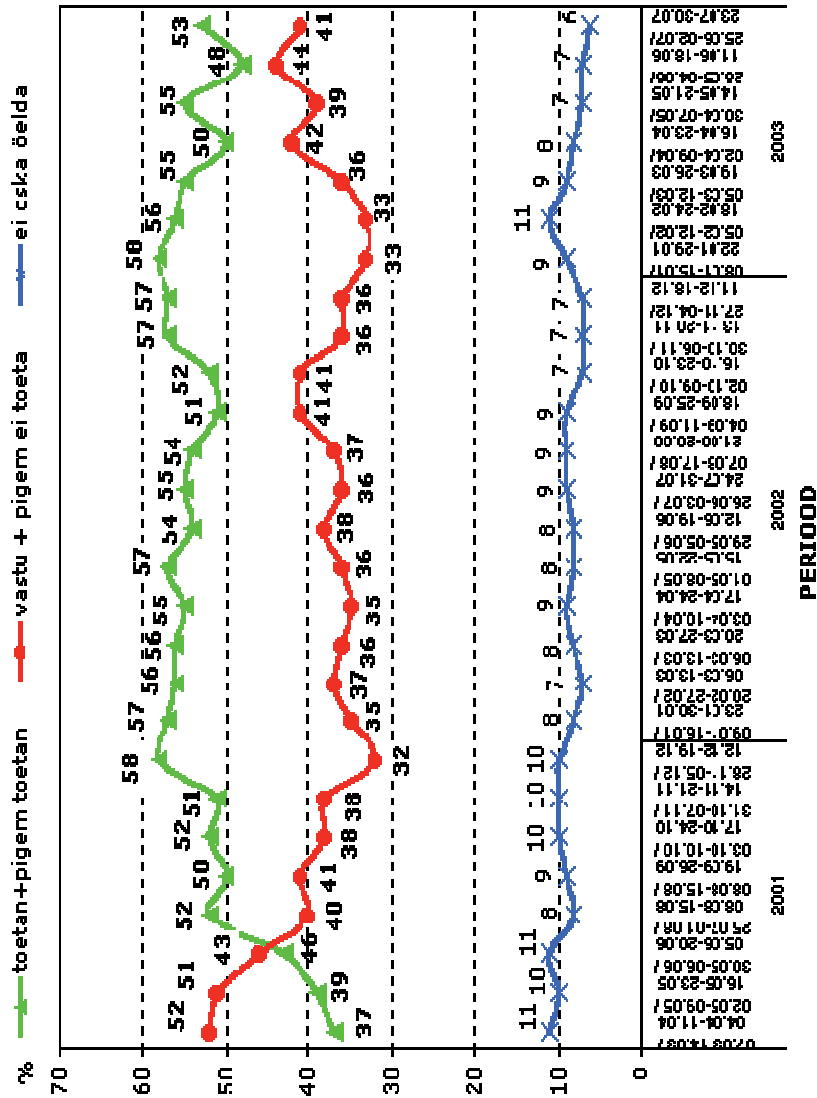


EMOR: Suhtumine ühinemisse Euroopa Liiduga

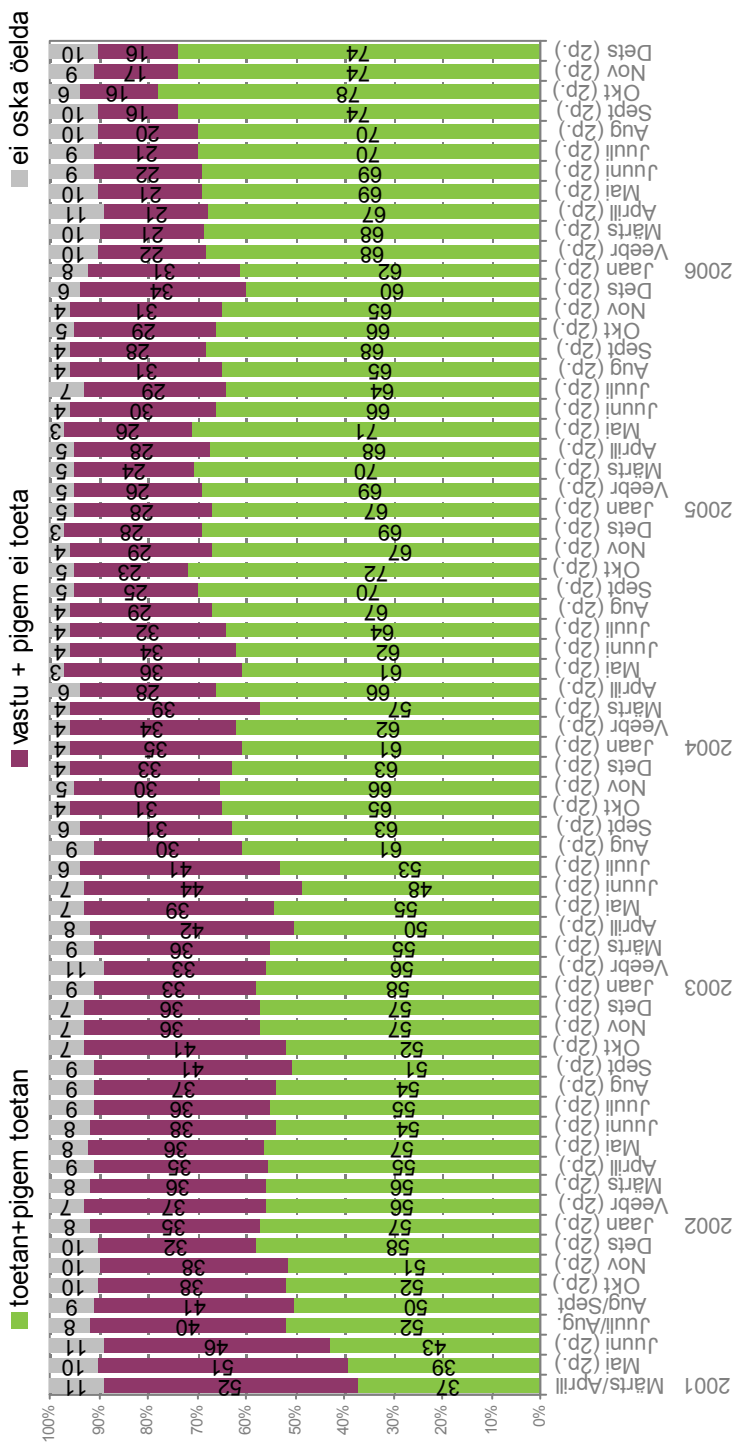
(% v alimisealistest kodanikest)



Suhtumine ühinemisse Euroopa Liiduga (% valimisealistest kodanikest - kaks perioodi on ühendatud)



Lisa 4.4. EMOR



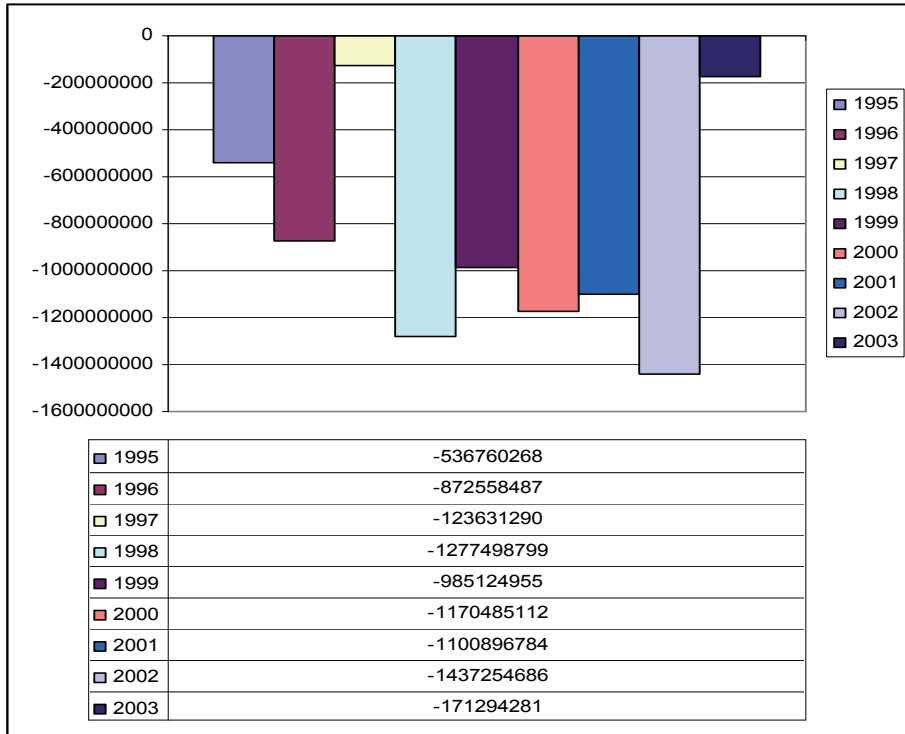
**Lisa 5. Eesti-Vene piirilepingu arutelu
seisukohad meedias aastatel 1993-1994**

Isik	Erakondlik kuuluvus /arvamusliider	Tartu rahulepingu piirid	Teatud osas piiride muutmine	Praeguse (II Maailmasõja järgse) piiri säilitamine
Vello Saatpalu	M	+	+	-
Andres Herkel	?	-	+	-
Jüri Ant	arvamusliider	+	-	-
Bernt Nielsen- Sokkeby	arvamusliider	-	+	-
Johannes Kaubi	?	-	+	-
Herbert Vainu	arvamusliider	-	-	+
Endel Lippmaa	arvamusliider	+	-	-
Arvo Junti	K	+	-	-
Tiit Tambi	?	+	-	-
Enn Soosaar	arvamusliider	-	+	-
Kalju Kägi	?	-	+	-
Jüri Estam	?	-	+	-
Andrei Hvostov	ajakirjanik	-	+	-
Eesti Õigusjärgsete Kodanike Ühendus	arvamusliider	+	-	-
Olaf Imelik	?	+	-	-
Udo Helme	arvamusliider	+	-	-
Meelis Mandel	?	-	+	-
Vardo Rumessen	ERSP	+	-	-
Kaarel Tarand	arvamusliider	-	+	-
Mart Niklus	arvamusliider	+	-	-
Arnold Rüütel	RL	-	+	-
Lennart Meri		-	+	-
Paul Hagu	?	-	-	+
Peeter Olesk	arvamusliider	-	-	+
Mart Laar	I	+	-	-
Carl Bildt	arvamusliider	-	-	+
Tiit Riismaa	?	+	-	-
Eesti Rahvuslaste Keskliit/A.Kraas	arvamusliider	-	-	+
Lauri Mälksoo		-	-	+

Lisa 5 järg

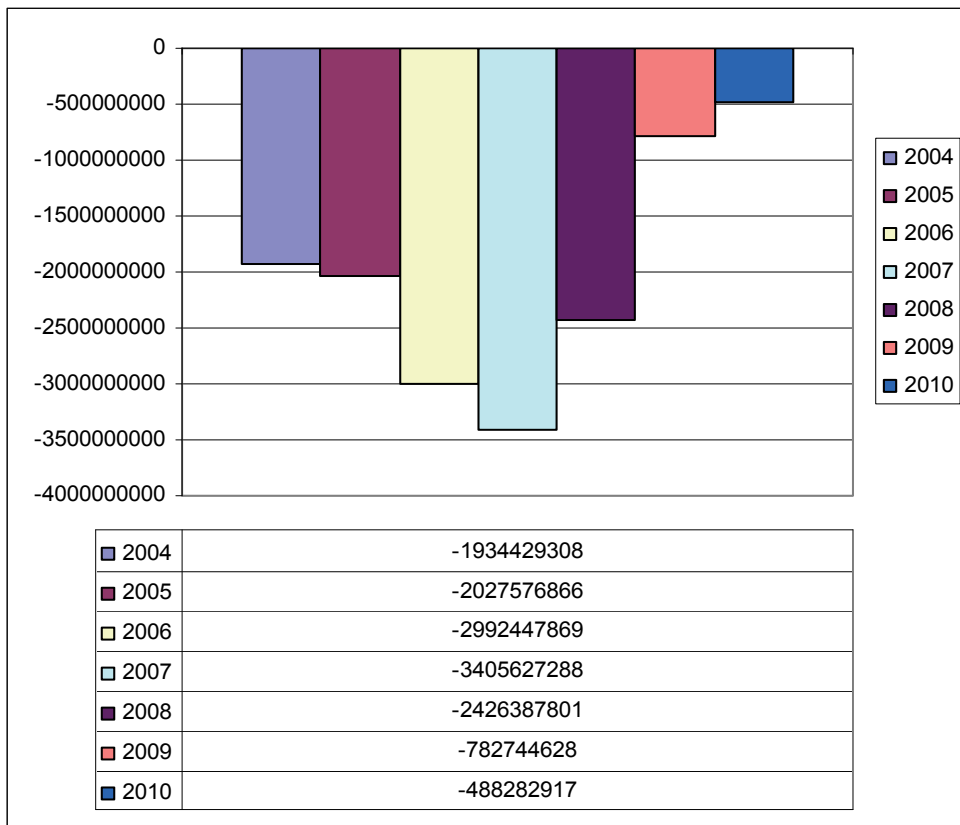
Mait Raun	Tuleviku Eesti Erakond	-	+	-
Andres Tarand	M	+	-	-
Mart Nutt	I	-	+	-
Seppo Zettemberg		-	+	-
Reet Tobre	arvamusliider	+	-	-

Lisa 6. Eesti kaubandusbilanss aastatel 1995 - 2003 (eur)



Allikas: Statistikaamet. http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=VKP04&ti=P%D5HIEKSPORT+JA+%2DIMPOR T+SITC+REV%2E+3+KAUBAJAOTISE+J%C4RGI+%281995%2D2003%2C+KUD%29&path=../Database/Majandus/25Valiskaubandus/05Valiskaubandus_1995-2003/01Pehikaubandus/&lang=2. (Autori koostatud)

Lisa 7. Eesti kaubandusbilanss aastatel 2004 - 2010 (eurodes)



Allikas: Statistikaamet. http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=VK01&ti=KAUPADE+EKSPORT+JA+IMPORT+SITC+KAUBAJAOTISE+J%C4RGI&path=../Database/Majandus/25Valiskaubandus/03Valiskaubandus_alates_2004/&lang=2. (Autori koostatud)

**DISSERTATIONS DEFENDED AT
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY ON
*ECONOMICS***

1. **August Aarma.** Segmented Analysis of Bank Customers and Banking Information: Estonian Case. 2001.
2. **Enn Listra.** The Development and Structure of Banking Sector: Retail Banking in Estonia. 2001.
3. **Tatyana Põlajeva.** The Comparative Analysis of Market's Attractiveness. 2001.
4. **Tuuli Tammeraid.** Modeling Flow of Funds for Estonia. 2002.
5. **Ivo Karilaid.** The Choice in General Method for Investment and Performance Evaluation. 2002.
6. **Hele Hammer.** Strategic Investment Decisions: Evidence from Survey and Field Research in Estonia. 2003.
7. **Viljar Jaamu.** The Methods and Instruments for Solving the Banking Crisis and Development of the Banking Sector in Estonia. 2003.
8. **Katri Kerem.** From Adoption to Relationships: Internet Banking in Estonia. 2003.
9. **Ly Kirikal.** Productivity, the Malmquist Index and the Empirical Study of Banks in Estonia. 2005.
10. **Jaanus Raim.** The PPP Deviations between Estonia and Non-Transitional Countries. 2006.
11. **Jochen Sebastian Heubischl.** European Network Governance – Corporate Network Systematic in Germany, the United Kingdom and France: an Empirical Investigation. 2006.
12. **Enno Lend.** Transpordiühenduse ja logistikasüsteemi interaktsioon (Saaremaa ja Hiiumaa näitel). 2007.
13. **Ivar Soone.** Interrelations between Retail Service Satisfaction and Customer Loyalty: A Holistic Perspective. 2007.
14. **Aaro Hazak.** Capital Structure and Dividend Decisions under Distributed Profit Taxation. 2008.
15. **Laivi Laidroo.** Public Announcements' Relevance, Quality and Determinants on Tallinn, Riga, and Vilnius Stock Exchanges. 2008.

16. **Martti Randveer**. Monetary Policy Transmission Channels, Flexibility of the Economy and Future Prospects of the Estonian Monetary System. 2009.
17. **Kaire Põder**. Structural Solutions to Social Traps: Formal and Informal Institutions. 2010.
18. **Tõnn Talpsepp**. Investor Behavior and Volatility Asymmetry. 2010.
19. **Tarmo Kadak**. Creation of a Supportive Model for Designing and Improving the Performance Management System of an Organisation. 2011.
20. **Jüri Kleesmaa**. Economic and Environmental Effects of Electricity Production in Estonia. 2011.
21. **Oliver Parts**. The Effects of Cosmopolitanism on Estonian and Slovenian Consumer Choice Behavior of Foreign *versus* Domestic Products. 2011.

