

Põhiseaduse 10. peatükk "Riigikaitse"

Sissejuhatus

Käesoleva analüüsi esemeks on riigi kaitset puudutavad normid Eesti Vabariigi 1992.a. põhiseaduse 10. peatükis.

Töö on jaotatud kahte põhiossa - esimene osa käsitleb riigikaitseküsimuste üldist reguleerimist põhiseaduse raames, teine osa on pühendatud põhiseaduse X ptk konkreetsete normide analüüsile. Uurimuse eesmärgiks on anda ülevaade riigikaitse normide sisust ning nendega seonduvatest probleemidest. Autor on püüdnud vaadelda ka riigikaitse normide sobivust kogu riikliku süsteemi põhiseaduslike printsiipide alusel ning püstitanud küsimuse, kas praegu kehtivad põhiseaduslikud normid tagavad meie riikliku elu normaalse kulgemise ning oma peafunktsiooni - riigi kaitsmise ülesannet ning esitanud ettepanekud vastuolude kõrvaldamiseks.

Riigikaitse normide funktsioon põhiseaduses

Riigi toimimisalade hulgas on militaarsfääril mitmetes aspektides eriseisund. Senikaua kui riikidevahelistes suhetes kasutatakse relvajõudu poliitilise tahte läbisurumiseks, seni on ka relvastatud jõud instrumendiks, mis ühelt poolt võivad offensiivseid eesmärgi teenida ja mille tulemusel nad muutuvad teiselt poolt riikliku enesemääramise viimaseks tagamisvahendiks, moodustades nõnda riikliku eksistentsi tagamise "*ultima ratio*".

Nii nimetab *Klaus Stern* sõjalist kaitset "riiklikuks algfunktsiooniks", mille kaitseülesannet peab ta riigi loomise üheks peapõhjuseks. (*Klaus Stern, "Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, lk 844*).

"Kaitse ja rahu tagamine riigis nii väliste mõjude vastu, kui ka siseriigis kuuluvad sellest ajast peale, kui inimene on riigi üle järele mõelnud, nende põhjuste hulka, miks riik üldse loodi ja välja kuulutati".

"Ius armorum et belli" ehk õigus enesekaitsele ja eneseabile kui nn väline suveräänsusõigus kuulub riigivõimu koostisosade hulka. Seega on riigi õigus kaitseks omaenda kaitsejõude kasutada "iga riigi olemuslik atribuut".

L. v. Stein tõdes aastal 1872, et "riigiteadus ilma õpetuseta sõjaasjandusest jääb alati ebatäiuslikuks".

Saksa uurija *O. Hinze* on võrdleva ajalooaaluse tulemusel jõudnud järelduseni, et "kõik riikide põhiseadused on algupäraselt sõjapõhiseadused". See kehtib küll nende põhiseaduste kohta, mille ülesanne oli riigi seisundit kirjeldada.

Moodsas konstitutsionalismis 18. sajandist domineerib aga "tsiviilpõhiseadus". Vastavalt sellele kaitsejõudude olemuslikule tähendusele ja kaalukusele relvastatud jõuna on küsimus nende rollist riigis üheks olemuslikumaks põhiküsimuseks igas riigikorralduses. Ta allub eelkõige õigusriigi spetsiaalsetele nõudmistele ja temale omasele parlamentaarsele seadusandlusele. Konstitutsionalismi eesmärkide ja militaarala vajaduste vahel on sealjuures tuntav nende olemusest tingitud pingesuhe.

Vahetu sõjalise ülesande saavutamise nõuab vaenlase võimalikult tõhusat purustamist teatud struktuuride abil, millele on omased võimu kontsentratsioon ja range käsuhierarhia, mille raames on küllalt sidumatu otsustusvõimalus.

Seevastu toetub konstitutsiooniline riik võimude lahususe põhimõttele, mis tuleneb teadmisest, et iga võim temale omase dünaamika välja arendab ja seega kuritarvituste ohtu sisaldab. See oht toimib võimude lahususe alusel tegutseva riigikorralduse vastu ja seega moodustab ta eelduse võimu teostamise kontrollimiseks ja seega ka õiguskindluse jaoks.

Kodanike võimalus poliitilise tahte kujundamisel kaasa rääkida, täidesaatvate organite seotus seadusega ja põhiseadusega määratud põhiõigustega on järgnevateks õigusriigi olemuslikeks osadeks. Need meetodid peavad pakkuma kaitset nii riigi omavolitamise eest, kui ka üksikisikute või gruppide anarhilise vabaduse kuritarvituse vastu. Kui aga soovitakse sõjalist sfääri kujundada võrdset tsiviilsfääriga vastavalt õigusriikliku korralduse institutsioonide paljususele, siis muutuks see sõjaväe funktsioonide täitmisele suureks ohuks ning paneks kahtluse alla selle instrumendi tõhususe, mis peaks "*ultima ratio*" õigusriigi eksistentsi tagama. Saksa uurijad *Lorenz* ja *Stein* arvasid selle problemaatikaga seoses, et sõjavägi "allub nagu iga teinegi halduse osa põhiseadusele ja teistele seadustele", ent seadusel on sõjaväe puhul piirid, mida ühegi teise riigielu sfääri juures ei leia. Selle vaatenurga alusel arendati 19. saj konstitutsioonilises riigis teooriaid, mis jätsid militaarsfäärile laialdase eriseisundi väljaspool "tsiviilset õiguskorda". Selle järgi piirdus seadusandlus kaitsesüsteemi, eelarveõiguse ja kaitseväge adreessatidega seotud normide põhialuste kindlaksmääramisega. Ülejäänus järgis normide andmine iseseisvat sõjalist korraldusõigust, mis tulenes erilisest sõjalisest võimusuhtest ja oli tuletatud monarhistliku riigipea sõjalisest käsuõigusest.

Edasises õiguspoliitilises arengus tekib siiski nõudmine õigusriikliku korralduse süstemaatilise ühtsuse järele ja sõjalise sfääri sellisest isoleerumisest loobumiseks. Demokraatlik-õigusriiklikele põhimõtetele tuginev õiguskord nõuab ka vastavat militaaraala paigutamist nende suhete sfääri.

Sealjuures tekitab juba mainitud pingevahekord kahe elusfääri vahel rohkesti probleeme, mis tuleb asjakohaselt lahendada. Sellised küsimused puudutavad näiteks võrdusprintsipi, legaliteediprintsiipi, informatsiooni avalikkuse nõudeid või menetluse vajadusi. Vastavalt praegustele konstitutsioonipoliitilistele raamtingimustele tulevad kõne alla ka erinevad lahendused. Igal juhul vajab see tasakaalustatud normisüsteemi, mis suudaks konfliktivabalt ületada polaarsust õigusriigi põhimõtete ja sõjalise sfääri eripärade vahel.

See tasakaalu leidmise püüd sõjaväe ja õigusriigi põhimõtete vahel läbib ka meie põhiseaduse 10.peatükki. Enamikus riigikaitset puudutavates sätetes on õigusriikliku- ja demokraatliku ning parlamentaarse riigikorra nõuetele vastava tasakaalupunkti leidmine õnnestunud. Samas on ühe tõsisema vastuolu tänases riiklikus elus tekitanud kõrgema sõjaväelise käsuõiguse ja kõrgema poliitilise juhtimise vahekord, küsimus millisele institutsioonile ja mil määral peaksid need õigused kuuluma. Seda küsimust käsitleb üksikasjalikumalt § 127 vaatlus.

Riigikaitseõigusnorme ei tohiks vaadelda isoleeritult, vaid neid norme tuleks uurida kooskõlas muu õigusliku reeglistikuga. Autor on püüdnud puhtalt seadustehnilise vaatluse tasandit ületada ja

vaadelda ka neid erinevaid aspekte, millele kasutamiskõlblikud riigikaitse normid põhiseaduses peaksid tuginema nii rahu kui sõja ajal ja tuua välja ka erinevusi teiste põhiseaduse osadega. Samuti ei peaks piirduma ainult selle osaga riigikaitse normidest, mis põhiseaduse vormi seati, vaid kõigi nende normidega, mille eesmärgiks on reguleerida riigikaitse kõrgemaid organeid ja organisatsioonistruktuure ja riigikaitse teostamise põhialuseid, mis õigussüsteemi astmel nad ka ette ei tuleks.

Põhiseaduste riigikaitset puudutavaid norme on alates nende kasutamise algusest väga erinevalt sisustatud. Riigikaitse normid sobitati tavaliselt selle süsteemi nõudmistega, mida ta pidi teenima. Olemasolevate vastu propageerisid revolutsioonilised poliitilised voolud kaitsekontseptsioone, mis uuele riigipoliitilisele ideaalile vastasid. Seepärast pole imekspandav, et 20. sajandil pole siiani ühtset mõisteaparaati selle jaoks kasutusele võetud. Alles uuemate arengutega, mille alguseks võiks II MS lõppu lugeda, on tuntav suundumus käsitleda neid norme sellena, mida nad endast tegelikult kujutavad: nende kõrgemate normidena, mis riigikorralduse kaitset reguleerivad.

1. Probleemiasetused põhiseaduse riigikaitsealaste normide raames

Oluliseks probleemiks on riigikaitseülesannete asendi määratlemine teiste riigifunktsioonide ja tegevuste raames. See on vajalik eelkõige seepärast, et paljudes riikides sh. Austrias ei kasutata sõjajõude mitte üksnes välise riigikaitse raames, vaid ka teistel aladel - näiteks sisemise korra ja julgeoleku tagamiseks või katastroofiabiks.

Rahvusvaheliste lepingute ja teiste rahvusvahelise õiguse normide süsteemid omavad samuti tähendust nende normide jaoks. Kõikide riikide enesekaitseõigus paneb paika olemusliku välise enesemääramise elemendi. Ka toimed, mida riigi neutraalse staatusega seotud riigikaitse normid omavad, peavad olema on piiratud (ettenägematud).

Moodsate konfliktide probleeme ja nõudeid ei tohi samuti tähelepanuta jätta. Nõnda peab ühelt poolt arutama küsimust, millised konfliktitüübid jäävad riigikaitse normide kasutusala alla ja mis sellega kaasnevate piiritlemisprobleemidega on seotud. Teisalt peab uurima, kuidas erinevates riikides on see olukord lahendatud, et moodne sõjatüüp poleks piiratud üksnes sõjaliste lahingumeetoditega.

Lõpuks peab sisenema riigikaitse normide funktsioonide alale. Riigi riigikaitsealased regulatsioonid ei tule ju kasutusele esmalt mitte sõjaolukorras, vaid peab juba rahu ajal võimaliku rünnaku vastu ettevalmistusi võimaldama.

Üldiselt kasutatav vahend sõjaliseks riigikaitseks on sõjavägi, mis võib koosneda üksnes maavägedest või sisaldada ka lennu- ja mereväge. Uurides täpsemalt riikide põhiseadusi, võib enamikel juhtudel kindlaks teha, et nende armeesid ei kasutata mitte üksnes sõjaseisukorras. Neid võib kasutada ka avaliku julgeoleku kaitseks politseiliste ülesannete täitmiseks, katastroofiabi osutamisel või näiteks ÜRO rahuvalvejõududes. Nendel puhkudel tegutsevad ikka armeesõdurid ning nad on siiski erinevate riigi funktsioonide teostamisel tegevad ja on sealjuures tihti ka erinevatele riigi keskorganitele allutatud.

Kõik need riigi funktsioonid on reguleeritud põhiseadusega ja ainult üks kindel lõik nendest ülesannetest käsitleb puhtalt sõjalise riigikaitse norme. Tundub tõenäolisena, et kohates piiranguid, mille alusel saab sõjaväge erinevate põhiseaduse järgsete ülesannetele vastavate eesmärkide saavutamisele allutada, saaks riigikaitse normide asukohta erinevate riigiorganite koostöös täpsemalt määratleda.

2. Riigikaitse normid laiemas ja kitsamas tähenduses

Põhiseaduse riigikaitsealased normid hõlmavad laiemas mõttes kogu sisemist ja välist riigi ohuolukorraõigust. See hõlmab neid norme, mis riigi, süsteemi ja ühiskonna kaitset kas väljast- või seestpoolt tekkinud ohusituatsioonis reguleerivad, hõlmates niisiis riigi ülesanded riigikaitse ja sisemise julgeoleku tagamisel. Selle normikompleksi jaoks on näiteks Austrias üldiselt kasutatava mõistena käibel "*Staatsnotrecht*" (kriisiõigus) (laiemas mõttes).

Põhiseaduse riigikaitsealased normid kitsamas tähenduses hõlmavad eranditult riigi relvastatud kaitsejõude riigi kaitse süsteemis. Sel puhul seondub ta kaitseväge kohta käivate põhiseaduslike normidega.

Saksa uurija *Joachim Salzmänn* käsitleb riigikaitsealaseid põhiseaduse norme kui nende õigusnormide summat, mis reguleerivad ühelt poolt riigi ja kaitsejõudude suhteid ja teiselt poolt õiguslike suhteid kaitsekorralduse ja kodaniku vahel (*Joachim Salzmänn, Der Gedanke des Rechtsstaates in der Wehrverfassung der Bundesrepublik, Bonn 1962, lk 11*). Tegu on dualistliku vaatlusviisiga, milles peab olema hõlmatud huvide kollisioon, mille puhul kodanike intensiivse riigi teenistusse rakendamise käigus tasakaalustatakse üksikisiku vabadusevajadust riigi võimu- ja sunniülesannetega.

Salzmänn leiab, et ilma kodanikuõiguste poole toomiseta riigikaitse alale oleks tänases õiguskorralduses põhiseaduse riigikaitsealaste normide mõiste määratlemine kindlasti ebatäielik, sest kunagine peaaegu totaalne sõjaline käsuvõim sõdurite isiku suhtes on kujundatud tänapäeval mitmetahuliseks õigussuhteks.

Põhiseaduse riigikaitsealaste normide puhul peaks siiski kindlaks määrama põhilised sõjajõudude ülesanded. Näiteks võib kaitseväge kasutada erinevateks ülesanneteks. Sisemise korra ja julgeoleku tagamist ning samuti katastroofiabi tuleb lugeda sisemise kriisiseadusandluse juurde. Üksuste välismaale lähetamine rahvusvahelise organisatsiooni teenistusse toimub aga Eesti rahumeelsete välissuhete raames. Need ülesanded ei kuulu otseselt riigikaitsealaste normide reguleerimisalasse. Samuti peab selgitama, kuhu ja kuidas selle piiritluse järgi kuulub asendusteenistuse institutsioon.

Küsitav on sealjuures see, kuivõrd tsiviilteenistus on organisatsioonilises mõttes seotud militaarse riigikaitsega ning kui kaugemale võib asendusteenistuja olla allutatud militaarsele riigikaitsele. Tegelik organisatoorne allumine on praeguse süsteemi järgi ette nähtud osaliselt ja seega tundub, et selle valdkonna regulatsioon ei kuulugi täiel määral riigikaitse alla. Erandiks on asendusteenistuse sooritamine sõjaväe alluvuses.

3. Eesti riigikaitsekorraldust reguleerivad õigusaktid

Eesti riigikaitse aluste määratlejana on tähtsaimaks õigusallikaks põhiseaduse 10.peatükk koos üksikute teiste põhiseaduse riigikaitset puudutavate normidega. Põhiseadusega sätestatud põhimõtete alusel on riigikaitse üksikasjalikumalt korraldatud lihtseaduste tasandil.

Samuti ei tohi unustada rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide mõju eesti põhiseadusele ja seega ka teistele riigikaitsele normidele. Ei tohi ka mööda minna sellest, et hulk riigikaitset käsitlevaid küsimusi on sätestatud valitsuse ja ka kaitseministri õigusaktidega.

J.Raidla tõi oma põhiseaduse projekti Põhiseadusliku Assamblee III istungil tutvustades, et “riigikaitse peatükk ei saa konstitueerida meil faktiliselt olemasolevaid suhteid, kuna mõistlikul tasemel meil nad praegu lihtsalt puuduvad.”

Põhiseaduse Assambleel leidis Jüri Adams oma eelnõud tutvustades, et riigikaitse küsimuste juurde ei saa väga detailselt minna, kuna meile ei ole praegu selge, milliseks meie riigikaitse kujuneb. (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 5. istung, lk 142*).

Siiski leidsid põhiseaduses riigikaitse küsimused enam-vähem piisavas ulatuses reguleerimist.

Riigikaitse peatüki kirjutamisel lähtuti tema sõnul kolmesugusest materjalist:

1. Eesti Vabariigi aegne praktika 1918-1940 riigikaitseküsimuste reguleerimisel;
2. Praegu arutuste ja vaidluste staadiumis olevad ettevalmistatud kontseptsioonid;
3. Riigiehitamise juriidiline loogika (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 3.istung, lk 77*).

Järgnevalt olgu ära toodud valik õigusallikaid, mis riigikaitse küsimusi materiaalses mõttes sisaldavad ja riigikaitse põhiseaduslikule korraldusele teatud tähendust omavad.

- 1) 1992. aasta põhiseadus
- 2) kaitseväeteenistuse seadus (*RT I 1994, 23, 384; 1995, 18, 240; 62, 1056; 1996, 25, 519*) – *edaspidi Kvts*
- 3) sõjaaja riigikaitse seadus - *edaspidi srks*
- 4) rahuaja riigikaitse seadus – *edaspidi rrks*
- 5) Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel kaitseväge kasutamise seadus (*RT I 1995, 20, 299*)
- 6) riigikaitse sundkoormiste seadus (*RT I 1995, 25, 352*)
- 7) Vvm nr.301 26. 11. 1996 a. “Kaitseministeeriumi põhimääruse kinnitamine” (*RT I 1996, 85, 1520*)
- 8) Eesti Vabariigi Kaitsejõudude Peastaabi ajutine põhimäärus (*RT 1991, 43, 534*)
- 9) Riigikogu otsus riigikaitse põhisuundadest (*RT I 1996, 33, 684*)

Eesti riigikaitse korralduse seaduslik reguleerimine on tänaseni lünklik ja vajab kiiremas korras täiendamist, sest vajalike seaduste puudumine takistab kaitsejõudude normaalset arengut. Hetkel on väljatöötamisel mitmed eelnõud - kaitsevägekorralduse seadus, kaitsejõudude seadus, mis on mõeldud selle tühiku täitmiseks. Olemasolevates seadustes oleks vaja teha mitmeid muudatusi.

10. peatüki struktuur

Riigikaitset käsitletakse põhjalikumalt põhiseaduse 10. peatükis. Nimetatud peatükk on üles ehitatud järgmiselt:

- 1) kaitseväeteenistuse kohustus (§-d 124, 125);
- 2) riigikaitsekorraldust reguleerivad õigusaktid (§ 126)
- 3) riigiorganite pädevus riigikaitse juhtimisel (§-d 127, 128)
- 4) erakorraline seisukord (§ 129)
- 5) õiguste ja vabaduste piiramine erakorralise ja sõjaseisukorra ajal (§ 130)
- 6) riigiorganite tegevuse jätkamine erakorralise ja sõjaseisukorra ajal (§ 131)

Lisaks X ptk sätetele reguleerivad riigikaitse küsimusi veel järgmised normid:

- * eesti kodanike kohustus Eesti iseseisvuse kaitsmiseks ja omaalgatusliku vastupanu õigus (II ptk § 54)
- * Riigikogu pädevused riigikaitse alal (IV ptk p 14, 15)
- * Vabariigi Presidendi pädevused riigikaitse alal (V ptk § 78 p 11, 14, 15, 16, 17, 18)

Eesti 1920. aasta põhiseaduses on riigikaitset puudutavate normide paigutus järgmine:

- * vabariigi valitsuse pädevus riigikaitse juhtimisel (V ptk. § 60 p 2, 4, 5)
- * kaitseväeteenistuskohustus (VIII ptk § 78)
- * kaitseväekorraldus (§ 79)
- * kaitseväge ülemjuhataja (§ 80)
- * Vabariigi Valitsuse seadusandlus kaitseväge osas. (§ 81)
- * mobilisatsiooni väljakuulutamise (§ 82)

1920 aasta põhiseadus oli nipsisõnaline ka riigikaitset käsitlevas osas. Lisaks oli VI ptk § 74 sätestatud erakorraliste kohtute lubatavus sõjaajal ja kaitseisukorras

Eesti 1937 aasta põhiseaduses on riigikaitset käsitlevate normide paigutus järgmine:

- * riigikaitsekohustus (§ 128)
- * riigikaitse juhtimine (§ 129)
- * presidendi pädevus (§-d 129-135)
- * sõjavägede ülemjuhataja (§-d 136-141)
- * riigikaitse nõukogu (§ 142)
- * kodanike õigused ja kohustused sõjaväeteenistuses (§ 143)
- * kaitseisukord (§ 144)
- * riigiorganite tegevuse jätkamine sõja ajal ja kaitseisukorra ajal (§ 145)
- * presidendi kohustus hoolitseda riigi välise julgeoleku eest (IV ptk § 38)

Seega sätestab 1937. aasta põhiseadus riigikaitseküsimusi tunduvalt ulatuslikumalt (17 paragrahviga), kui praegune põhiseadus (8 paragrahvi). 1920 aasta põhiseaduse riigikaitse peatükk piirdub seevastu üksnes 5 paragrahviga.

Austria põhiseaduses on riigikaitset puudutavate normide paigutus järgmine:

- * I ptk art 9a sätestab riigi totaalkaitse printsiibi ja kaitseväeteenistuskohustuse.
- * Art 10 p 15 annab sõjaliste küsimuste otsustamise liidu keskvoimule
- * 3 ptk 4 osa § 79 määratleb armee ülesanded,
- * § 79 lg sätestab kaitseväge ülesanded väljaspool militaarset kaitset välisvaenlase vastu, mis sisaldab kohustust tsiviilvoimude ülesandel:

- 1) kaitsta põhiseaduslikke institutsioone ja nende tegutsemisvõimet ja elanike demokraatlikke vabadusi
- 2) korra ja julgeoleku tagamist siseriigis üldiselt

3) erakorralistes olukordades ja õnnetuste korral abi osutamist.

* § 79 lg 5 sätestab ka õiguse nimetatud ülesannete täitmiseks iseseisvalt juhul, kui pädev võimuorgan on tegutsemisvõimetu või vägivaldse rünnaku või kaitseväeüksuse vastu suunatud vägivaldse mässu korral.

* § 80 sätestab riigorganite vahekorra kaitseväe kõrgemas juhtimises.

Järeldused

Võib öelda, et struktuuriliselt on riigikaitse peatüki ülesehitus vastuvõetav ning hõlmab riiklikult olulisi keskseid riigikaitseküsimusi piisavas ulatuses ja struktuurilisi muudatusi ei vaja. Samas on vaja ümber kujundada mitme sätte sisu.

§ 124. Eesti kodanikud on kohustatud osa võtma riigikaitsest seaduses sätestatud alustel ja korras.

Usulistel või kõlbelistel põhjustel kaitseväeteenistusest keelduja on kohustatud läbi tegema asendusteenistuse seaduses ettenähtud korras.

Kui seadus ei näe teenistuse erilaadi huvides ette teisiti, on kaitseväes ja asendusteenistuses olevatel isikutel kõik põhiseaduslikud õigused, vabadused ja kohustused. Piirata ei tohi põhiseaduse §-s 8 lõiked 3 ja 4, 11-18, 20 lõige 3, 21-28, 32, 33, 36-43, 44 lõiked 1 ja 2 ning 49-51 ettenähtud õigusi ja vabadusi. Kaitseväes ja asendusteenistuses olevate isikute õigusliku seisundi sätestab seadus.

Kaitseväekorralduse aluseks on kaitsesüsteem. See koosneb kaitseväeteenistuse ja kaitseväe organisatsioonilise struktuuri komponentidest. Kaitsevägi võib põhimõtteliselt olla rajatud alalisena, pidevale löögivalmidusele põhinedes või alles rünnaku korral mobiliseeritavale koosseisule. Kaitseväeteenistuskohustuse personaalne komponent avaldub selles, kuivõrd on iga kodanik kohustatud kaitseväeteenistuse sooritamiseks või on nt ette nähtud ka kaitseväeteenistuse vabatahtlikul alusel sooritamist. Kaitseväeteenistust võib põhimõtteliselt mitmel moel sooritada - kas kogu teenistuse ühekorraga või on see aeg mitmeks perioodiks jagatud. Kaitseväekorraldus põhineb erinevatel kriteeriumitel, millest on olulisimad strateegilised vajadused.

Iga riik peab oma kaitsesüsteemi loomisel arvestama oma erilist geostrateegilist situatsiooni, poliitilisi eesmarke ja teisi asjaolusid, eelkõige aga võitlusvõimeliste meeste hulka. Sellistel alustel on need ideaaltüübi elemendid konstitutsioonilistes süsteemides leidnud erinevat väärtustamist.

Eesti asukoht suurriigi naabruses eeldab seda, et meie kaitsesüsteem vajab võimalikult suurt hulka sõdureid.

1. Kehtiv õigus

Eesti kodanike kaitseväeteenistuse sisu ja läbiviimist reguleerib kaitseväeteenistuse seadus. Kvts § 1 sätestab nagu põhiseaduse § 124, et kaitsevägi moodustatakse üldise kaitseväeteenistuskohustuse alusel. Kaitseväeteenistuskohustus hõlmab Kvts § 4 järgi tegevteenistust ja teenistust reservis.

Tegevteenistuses võib olla neljal viisil:

- 1) ajateenistuses
- 2) õppimine riigikaitseasutuses
- 3) lepinguline teenistus ohvitserina, allohvitserina, sõduri või kaitseväge ametnikuna
- 4) teenistus kaitseväes ja riigikaitseorganites mobilisatsiooni korras

Kvts § 3 lisab täpsustavalt põhiseaduse määratlusele “kõik Eesti kodanikud on kohustatud osa võtma riigikaitse seaduses sätestatud alustel ja korras”, et kaitseväge teenistus on kohustuslik kõigile meessoost Eesti kodanikele.

Põhiseaduse § 124 põhimõttelise otsuse järgi, millega Eesti kodanike kaitseväge teenistuskohustus ära tuuakse ei selgu seega otseselt, kas naistele ka mingeid riigikaitse kohustusi võib panna.

Nt **Saksa põhiseaduse** art 12 lg 4 lause 1 sätestab, et naised 18-65 eluaastani võib kaitseasutustes kohustada teenima tsiviilsetes sanitaar- ja ravialal ning ka militaarsektori laatsaretiorganisatsioonides. Naiste vabatahtlik osalemine univormis naissõduritena on võimalik sanitaarteenistuses, muusikateenistuses ja mitmetel administratiivsetel ametikohtadel. Tsiviilteenistujatena sõjaväehalduses töötavad naised ei allu Soldatengesetzile. Saksamaal ei tohi naised ka isikliku soovi alusel relvateenistusse astuda.

Austria uurija *Roniger* tõdeb, et naiste kaitsevägekohuslastena kaitseväge teenistuse alla mittekuulumine on vastuolus Austria põhiseaduse printsiibiga, mille järgi naistel on meestega samad õigused kõigil elualadel. Sellega rikutakse mitte üksnes võrdsuse põhimõtet, vaid ka õigust võrdselt võimaluseks töö valikul ning õigust võrdsele pääsule avalikesse ametitesse.

Põhiseaduse § 54 järgi, mille alusel “Eesti kodaniku kohus on olla ustav põhiseaduslikule korrale ning kaitsta Eesti iseseisvust”, võib siiski leida ka viite naiste võimalusele vastupanu osutamiseks sama § teise lõike alusel, mille järgi: “kui muid vahendeid ei leidu, on igal Eesti kodanikul õigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu.” Selle sätte järgi tuleks vastupanu osutamise meetoditena arvestada ka mittesõjalisi vahendeid.

Kaitsevägekohuslaste ringi puutuvalt määratleb Kvts § 19, et ajateenistusse kutsutakse 19-27 aastaseid kodanikke (Erandina määrab sama §, et vabatahtlikult võivad ajateenistusse astuda ka 17-aastased),

Ajateenistuse kestus ei tohi olla lühem kui 8 ja pikem kui 12 kuud. Hiljem reservi arvatuna on kaitseväge teenistuskohuslased kohustatud osalema õppekogunemistel seaduses sätestatud aja jooksul.

2. Asendusteenus

Üldise kaitseväge teenistuskohustuse sisseviimisega on suurema tähenduse omandanud see põhiõigus, mille järgi kedagi ei tohi tema südametunnistuse vastaselt sundida relva kandmisega seotud sõjateenistusse. Kaitseväge teenistuskohustust ja keeldumisõigust ei pea üksteisest mõisteliselt eraldama, sest keeldumisõigus on seotud üksnes relvateenistusest keeldumisega, mitte keeldumisega relvateenistust asendavast asendusteenusel. Põhiseaduse § 124 on selgelt öeldud,

et kaitseväeteenistusest keeldujat kohustatakse läbi tegema asendusteenistust.

Põhiseaduse tekstist tuleneb, et asendusteenistuse sooritamine on võimalik üksnes erandjuhtudel. Peab esitama tõsiseltvõetavad usulised või kõlbelised põhjused, mille alusel asendusteenistuse sooritamine on lubatav.

Peale selle peaks sisuliselt vaadatuna asendusteenistuses relvateenistusega võrreldavat panust nõudma. Korrektiivina tuleb kõne alla kvantitatiivselt mahukam teenistus - eelkõige ajaliselt pikemana kui relvateenistuses, et kompenseerida ebavõrdsust relvateenistuse ja asendusteenistuse koormusastmete vahel.

Saksa konstitutsioonikohtu otsuse järgi on südametunnistuse vabaduse alusel tehtava otsuse aluseks iga tõsisem kõlbeline st hea ja kurja kategooriatele suunatud otsus, millega isik tunneb end seotuna ja mille vastu ta ilma tõsise südametunnistuse piinata ei saa eksida. Põhiseaduse § 124 lg 2 on mõeldud nende kaitseks, kes lihtsalt relvakasutamise seotud teenistusest keelduvad.

Kvts seaduse § 89 sätestab, et “asendusteenistuskohustuste täitmine ei tohi vastuollu minna asendusteenistuselaste usuliste ja kõlbeliste veendumustega”. Need ei ole üksnes põhimõttelised patsifistid, vaid ka need, kelle motiivid võivad olla ajaloolis - poliitilised.

Selle normi jargi ei ole kaitstud aga nn situatsioonist tingitud keeldumine, nt teatud kindlast sõjast, teatud tüüpi sõjast, teatud tingimustel ja teatud relvaga teenimisest keeldumine. Tingimused keelduja põhjuste kaalumiseks on kindlaks määratud formaalse menetlusega. Üksikjuhtudel otsustab asja kaitseväeteenistuse komisjon riigikaitse osakonnast, kes võtab kõiki tingimusi arvesse.

Tsiviilteenistuse kõrval on Saksamaal ette nähtud võimalus relvata teenistuseks kaitseväge koosseisus nendele kaitseväeteenistuskohuslastele, kes usulistel või kõlbelistel kaalutlustel ei soovi relva kasutada. Ka Eestis võiks sellise võimaluse ette näha.

Asendusteenistuse kestus Eestis on vastavalt Kvts § 86 9-15 kuud. Asendusteenistusele pikema kestuse määramine on mitmetes riikides vaidluste allikaks. Nii on Saksa ja Itaalia põhiseaduses selgelt määratletud, et asendusteenistuse kestus ei või ületada kaitseväeteenistuse kestust.

Rahu ajal korraldab asendusteenistust kaitseminister kooskõlas kaitseväge juhataja ja siseministriga, sõja ajal kaitseväge ülemjuhataja.

Kui kaitseväeteenistuskohuslane oma teenistuse on läbinud, arvatakse ta reservi. Õppekogunemised toimuvad kogu reservis olemise aja vältel. Kaitseväeteenistuskohustus lõpeb Kvts § 46 järgi rea- ja allohvitserkoosseisu puhul 50 aastaseks saamisel, nooremohvitserid kuuluvad reservi 55 eluaastani, vanem- ja kõrgem ohvitserkoosseis 60 eluaastani. Ka asendusteenistuskohustuse läbinud arvatakse reservi ja nad on kohustatud end reservväelastena arvele võtma. Neile laienevad kõik reservväelaste õigused ja kohustused.

Teatud rühmad kodanikke on **ajateenistusest vabastatud**, need eesti kodanikud:

*kes on oma tervisliku seisundi tõttu tunnistanud kõlbmatuteks

*kes on teeninud mõne teise riigi sõjaväes vähemalt 12 kuud

*kes on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest vabadusekaotusliku karistusega ja nende karistus pole kustunud ja neid pole rehabiliteeritud

*kelle ülalpidamisel on vähemalt kaks alaealist last

*keda vabastatakse valitsuse määrusega (nt. osad sportlased)

Ajateenistusse kutsumist korraldavad riigikaitseosakonnad, mis on Kaitseministeeriumi haldusalas olevad riigiasutused, kelle ülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine oma pädevuse piires.

3. Teema käsitlus Põhiseaduse Assambleel

J.Adams tõdes Põhiseadusliku Assamblee V istungil, et meie riigikaitse tulevik pole veel küllalt selge ning selles mõttes on vajalik eelkõige kodanike ja riigikaitse vahekorra sätestamine. Adams arvas eelpoolmainitud naiste osalemise kohta riigikaitstes, et “on vaja sätestada kõikide kodanike kohustus.”

4. Teised riigid

Mõnedes Euroopa Liidu riikides on juba loobutud üldisest kaitseväeteenistuskohustusest nt Hollandis ning üle mindud palgaarmeele ja mitmed riigid kavatsesid nende eeskuju järgida. (Belgia) Siiski ei toimu see üleminek eriti kiiresti.

Saksamaal kehtib üldine kaitseväeteenistuskohustus alates 1955 aasta põhiseaduse muudatuste vastuvõtmisest, siis kui okupatsioonivõimud pidasid Saksamaa sõjalise võimsuse taastamist vajalikuks.

Šveitsis on põhiseaduse art 13 lg 1 järgi üldine kaitseväeteenistuskohustus, ent alalise armee loomine on põhiseadusega keelatud. Kaitsejõud on organiseeritud miilitsapõhimõtete alusel (*Oliver Fröhler, Grenzen legislativer Gestaltungsfreiheit in zentraler Fragen des Wehrverfassungsrechts, Berlin, lk 138*)

EV 1920 aasta põhiseaduse loomisel toonitas riigikaitse toimikond, et riigikaitstes on kohustatud osalema kõik meeskodanikud. J. Uluotsa soovitusel loobuti kaitseväeteenistuskohustuslaste vanusevahemiku määratlemisest põhiseaduses ning jäeti see eriseaduse sätestada. 1920 aasta põhiseaduse loomisel toimus äge väitlus erinevate poliitiliste parteide esindajate vahel alalise armee rajamise probleemi ümber. Selles küsimuses pörkasid kokku kaks kardinaalselt erinevat seisukohta. Sotsiaaldemokraadid pooldasid nn rahvamiilitsa (miilitsarmee) loomist, elukutselised sõjaväelased eelistasid aga alalist kaadriarmeed. Lõpuks jäädi siiski alalise kaadriarmee juurde.

5. Järeldused lg-te 1 ja 2 kohta

Eelpooltoodu alusel võib kindlasti öelda, et riigikaitse on iga kodaniku asi ja üldise kaitseväeteenistuskohustusega välditakse ka professionaalse “sõduriseisuse” tekkimist. Iga meeskodanik on teatud eluaastate lõikes vastavalt oma füüsilistele ja vaimsetele omadustele riigikaitsega seotud. Eesti kaitseväeteenistuse süsteemi võib seega kindlasti pidada demokraatliku kaitse süsteemi üheks vormiks.

Lähitulevikus ei ole Eestis mingit tõsiseltvõetavat põhjust üldisest kaitseväeteenistuskohustusest loobumiseks ei strateegilistel, majanduslikel ega ka poliitilistel põhjustel. Praegu on üldise kaitseväeteenistuse süsteem edukalt käivitunud ning lähiaastatel ei ole väikeriigi kaitsekontseptsiooni tingimuses näha sellele mingit tõsiseltvõetavat alternatiivi.

Peaks kaaluma seadusesse sätete lisamist naiste kohustuse kohta osaleda vajadusel sanitaar- ja laatsaretiteenistuses sõjaajal, et tagada Eesti kaitsejõudude tõhusam tegevus inimressursside nappuse korral. See võimaldaks ka mõnevõrra tasakaalustada meeste ja naiste riigikaitsekohustuse täitmise seonduvast kohustuste ebavõrdsusest. Samas annab praegune korraldus naistele *de facto* näiteks võimaluse ka relvateenistuses osalemiseks, sest kusagil pole keeldu, mis välistaks naiste vabatahtliku teenimise. Naisi saaks osaliselt sõjaseisukorras teatud ülesannete täitmiseks kohustada ka vastavate sõjaseisukorra aegsete õigusaktidega (sundkoormiste seadus jt).

6. § 124 lg.3 - põhiõigused ja riigikaitse

Vaba ja demokraatliku riigi olemuse juurde kuulub enesestmõistetavusena ka see, et individuaalsed põhiõigused kehtivad ka militaarsfääris. Põhiseaduse § 14 määrab kindlaks, et põhiõiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Seega kujutavad põhiõigused täidesaatva riigivõimu, mille hulka kaheldamatult tuleb lugeda ka militaarvõimud, jaoks vahetult siduvaid õigusnorme.

Kaitseväeteenistuse seaduse § 98 kordab seda põhimõtet, millega kinnitatakse, et kaitseväekohuslasel on samad põhiseaduslikud õigused kui kõigil teistel Eesti Vabariigi kodanikel, välja arvatud seadusega kehtestatud piirangud.

Põhiõiguste laiendamisele militaarsfääri vastandub kahtlemata raskeima piiranguna üldise kaitseväeteenistuskohustuse piirang.

6.1. Sõdurite õigused ja kohustused

Sõdurite õigused ja kohustused on reguleeritud põhiseaduses ja kaitseväeteenistuse seaduses ning kaitseväe määrustikes. Need reeglid panevad paika konkreetsed õiguslikud rakendused konstitutsiooniõiguslikele põhiotsustustele kaitseväekorralduse raames ja kaitsevälaste osas kogu riiklikus süsteemis.

See just mitte pingeteta suhe ühelt poolt rangelt oma funktsiooniga seotud sõdurite ja teisalt vabaduseõigustega seotud "kodanikega univormis" paneb igale kaitseväe liikmele kõrgemad nõudmised, kui enne nõukogude relvajõududes ja nõuab palju suuremal määral vastutusvalmidust ja korraldusvõimet.

Kõik normid, mis lähemalt sõdurite õigusi ja kohustusi hõlmavad, peavad seetõttu lähtuma "kodanikud univormis" põhimõttest. Ja lähtuma selles sisalduvast printsipiist, et sõdurite kodanikuõigused peab säilitama, niivõrd kui see sõjalise funktsionaalsuspõhimõtte alusel on võimalik.

See mõtteline lähtepunkt, millega toonitatakse võõrandamatuid kodanike põhiõigusi ka erilise -

alluvusvahekordadele toetava sõjalise võimuvahekorra juures, asetab ka sõduritele teadlikult erilise vastutuse selle vabadusi austavalt korraldatud demokraatliku põhikorra säilitamise suhtes ning loodetavasti kulmineerub kogetud kodanikuõiguste teadvustamine sellest tulenevalt valmisolekuga nende õigustega kaitstud sõdurikohustuste täitmiseks. Selle põhimõttega on postuleeritud eetilise printsiipi, mille rikkumise korral ei rikuta mitte üksnes meie väärtussüsteemi põhimõtteid, vaid see toob kaasa distsiplinaarkorra või kriminaalõiguse kohased õiguslikud tagajärjed neid põhimõtteid rikkunud sõdurite suhtes.

Sõdurite õigused võib kahte suurde rühma jagada. Üks rühm hõlmab üldisi kodanikuõigusi, mida teenistusse kutsutud "kodanik univormis" oma kodanikustaatusest teenistussuhtesse kaasa toob. Teine rühm reguleerib sõdurite isiklike õigusi oma teenistussuhte siseselt ja need õigused tekivad alles eksisteerivas sõduristaatuses.

Lähtepunktiks sõduritega teenistussuhtesse kaastoodud õiguspositsioonile on põhiseaduse sõnastus, mille järgi on kaitseväes ja asendusteenistuses olevatel isikutel kõik põhiseaduslikud õigused, vabadused ja kohustused, kui teenistuse erilaadi huvides seadus seda teisiti ette ei näe. Need õigused võivad olla piiratud ainult igal juhul seaduslikult põhjendatud sõduri kohustustega.

Põhiõigused kehtivad kogu riigi täidesaatva tegevuse suhtes ja järelikult ka kaitseväge kohta vahetult kehtiva õigusena. Ka sõdur võib üldiseid demokraatlik-poliitilisi õigusi täiel määral nautida, niivõrd kui need ei ole piiratud tema kohustustega või sõjateenistuse vajadustega.

See tähendab konkreetsemalt, et sõdurite põhiõigusi võib piirata nagu teistel kodanikelgi ainult seadusega, teenistussuhte kui eriline alluvussuhe ei moodusta iseenesest õiguslikku alust põhiõiguste piiramiseks.

Põhiseaduse § 125 pakub seevastu välja spetsiaalse võimaluse piirata õigust vabaks koondumiseks mittetulundusühingutesse ja -liitudesse, Kvts § 102 keelab aga kaitseväelastel osa võtta poliitilistest miitingutest, koosolekutest, meelevaldustest ja kihutustööst. Peab meeles pidama, et need piirangud Kvts § 102 alusel piirduvad üksnes teenistuses oldud ajaga.

6.1.1. Sõdurite õigus elule

Riikliku kohustusega eluohhtlikuks kaitseväeteenistuseks (ajateenistusega) toimub igal juhul sissetung sõdurite eluõiguse sfääri ning see kehtib kõigi kohta, kes tegelikult relvateenistust sooritavad.

Sõjalise riigikaitsega seotud ohtudega elule on seotud ka juba oma ajateenistuse läbinud reservistid.

Kõrvuti ajateenistust sooritavate sõduritega ja reservistidega võib ka elukutselisi sõdureid selle sissetungisfääri alla arvata. Ometi tekib siin küsimus kas vabatahtlikud sõdurid ja elukutselised pole neid relvateenistusega seotud spetsiifilisi nõudeid vabatahtlikult arvestanud ja sellega seoses jääksid nad riigipoolse ründe sfäärist välja.

Riigikaitse eesmärgil võib piirata sõdurite kaitseala elu suhtes vastava kaalutluse alusel teiste põhiseaduse hüvede kaitseks. Seda võib vaadata kui hüvede konkurentsi ühelt poolt põhimõttelise sõdurite eluõiguse respektseerimise ja teiselt poolt riikliku sõjalise agressiooni eest kaitsmise

kohustuse vahel.

Kui riigikaitsekohustuse pandud koormised oleksid eluõigusega ühitamatud, siis kaotaks kaitseväekohustus oma olemasolu õigustuse. Seega tuleb hoolimata põhimõttelisest eluõiguse kehtimisest ka teenistussuhtes, seda õigust konkreetsel juhtumil riigi kaitse tagamiseks piirata.

Kõige rohkem on sõduri elu ohustatud sõjalise riigikaitse puhul, mil ründaja peamiseks sihiks on vähemasti konventsionaalse relvastuse kasutamise puhul sõjalise vastupanu kõrvaldamine, et kaitsta omaenda elu. Peale selle on sõduri elu ohustatud ka rahu ajal nt vahiteenistuses ning välisriikides oma ülesandeid täites nt rahuvalvemissiooni ajal.

Sissetungivahend võimaldab sõdurite eluõiguse sfääri aga ainult siis tõhusalt piirata, kui kohustus vapralt riiki kaitsta on piisavalt määratletud, et hõlmata siin eluohtlikke olukordi.

Kaitsevälase teenistus on seotud seega kõrgendatud riskiga elule, ent paraku ei ole kaitseväeteenistuse seaduse § 108 lg. 4 sätestatud kohustuslikke isikukindlustuslepinguid kaitsevälastega tänaseni sõlmitud.

Põhiseaduse § 29 sätestab: "Kedagi ei tohi tema vaba tahte vastaselt sundida tööle ega teenistusse, välja arvatud kaitseväeteenistus või selle asendusteenistus (---)". Põhiseaduse § 29 järgi on kaitseväeteenistuskohustus viidud selgesse süstemaatilisse kooskõlla elukutse ja töökoha valiku vabaduse põhiõigusega ja sellega on seadusandja selgesti valjendanud, et kaitseväeteenistuskohustus on § 29 sätestatud põhiõiguste tõeline kitsendus.

Põhiseaduse § 124 põhimõttelise otsuse järgi, millega Eesti kodanike kaitseväeteenistuskohustus ära tuuakse, ei mainita kas naistele ka mingeid riigikaitse kohustusi võib panna.

Kaitseväe ja asendusteenistuse jaoks tohib piirata põhiseaduse § 124 alusel põhiõigust vabale arvamuseavaldusele ja arvamuse levitamisele, (piiratud pole selles mõttes õigus üldiselt kattaadavate allikate kasutamisele nt ajakirjade hoidmine ja või raadiosaadete kuulamine). Peale teenistusele omase ala võimaldab põhiseaduse § 124 piirata teenistuses olijate põhiõigust liikumisvabadusele. Ka nende põhiõiguste piiramine on allutatud kindlatele nõuetele (põhiõiguse piiramise üldisus, piiratud põhiõiguse nimetamine, olemuslikkuse garantii).

Kaitsevälastele on tagatud ka aktiivne valimisõigus. Näiteks 1920-1940 ei olnud kaitsevälastel aktiivset valimisõigust.

Kaitseväe inspekteerimiseks ja kontrollimiseks ning olulisel määral just põhiõiguste kaitseks teenistussuhtes loodi kaitseväes **kaitsejõudude peainspektori institutsioon**, mis on analoogiline USA Military General Inspector ametikohale. Peainspektor nimetatakse ametisse Kaitseväe juhataja poolt ning allub vahetult talle.

EV kaitsejõudude peainspektori ametijuhendis (kinnitatud kaitseväe juhataja poolt 15.06.1995) on sätestatud, et kaitsejõudude peainspektori tegevuse eesmärgiks on osaleda kaitseväe juhtkonna tõepärasel informeerimisel olukorrast väeüksustes ja normaalsete omavaheliste suhete tagamisel

ohvitseride, allohvitseride, ametnike ja ajateenijate vahel. Peainspektori peamiseks kohuseks on kaitseväe tegevust sätestavate õigusaktide täitmise kontroll väeosades ning sellega seondult, kaitseväelaste kaebuste ja avalduste kontrollimine ja lahendamine temale antud volituste piires.

Peainspektori ülesanneteks on välja selgitada muuhulgas võimu kuritarvitamise asjaolud ametiisikute poolt ja osalemine kaitseväe poole isiklikult või kirjalike kaebustega pöördunud isikute vastuvõtmisel, ärakuulamisel, kaebuste lahendamisel ja nendele vastuste koostamisel. Peainspektori tegevus peab kaasa aitama õigusrikkumiste ärahoidmisele ja distsipliini tugevdamisele kaitseväes. Oma ülesannete täitmiseks võib ta küsitleda suuliselt iga kaitseväelast või võtta temalt kirjalikku seletust ja lahendada iseseisvalt oma pädevuse piires konfliktid, kui see ei eelda administratiivsete meetmete, halduskaristuse või kriminaalvastutuse rakendamist. Praktilises toimimises on peainspektori tegevus olnud rohkem seotud sõdurite õiguste kaitsega ning käsitletud näiteks vägivalatsemisi kaitseväelaste vahel ja ebaõiglasi piiranguid kaitseväelaste suhtes.

Põhiseaduse Assambleel toetas J. Adams sõjaväelaste hääleõigust. Ta viitas teiste riikide praktikale ning erinevustele ennesõjaaegsest perioodist. "Tänapäeval on hääletamine üldse teistsugune kui enne Teist Maailmasõda, tehnilised vahendid on teised. Ka mujal maailmas on korraldatud isegi teistel mandritel olevate sõjaväelastele valimised oma territoriaalringkonnas". Ta leidis, et kui minna suurte valimisringkondadega proportsionaalse valimise teed, siis ei ole mingit põhjust võtta sõjaväelastelt hääletamisõigust. Poliitilise agitatsiooni ohtu sõjaväeosades ei pidanud ta aga üldse probleemiks (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 5.istung, lk 143*).

Saksamaa

Kui Weimari vabariigi põhiseaduses oli ette nähtud wehrmachi kuulujate põhiõiguste piiramine nende ülesannete täitmiseks ja distsipliinihoidmiseks, siis jäeti uue põhiseaduse juures sarnane generaalklausel ära ja otsustati piiratud põhiõigused üksikult põhiseaduses ära tuua.

Saksamaal loodi kaitseväelaste põhiõiguste kaitseks, mitte aga ka asendusteenistustel jaoks GG art 45 alusel eriline Bundestagi Wehrbeauftragte institutsioon. See asutus toob saksa sõjaõiguse ajalukku uuenduse; ta on põhimõtteliselt Rootsi Riigipäeva militia ombudsmanni järgi kujundatud.

7. Järeldused

Kvts § 99 järgi kaitseb kaitseväelaste elu, au ja väärikust seadus. Paraku on ka mitmed seadusest tulenevad kaitseväelaste õiguste kaitse mehhanismid rakendamata.

Kuigi põhiseaduse § 124 näeb teenistuse erilaadist tulenevate nõuete korral põhiõiguste piiramise puhul ette, et seda tehakse seaduse alusel, siis tegelikult on seda määratletud väga väheses ulatuses. Kindlasti oleks vaja jätkata nende piirangute täpsustamist seaduse tasemel.

Kaitseväe peainspektori võimalused põhiõiguste järelevalveks on kahjuks liiga piiratud. Kaitseväe sisekontrolli organina on peainspektori instituut vajalik, kuid kaitseväelaste õiguste erapooletu tagajana väheefektiivne.

- 1) peainspektor on sõjaväelane. 1963 aastal Ühendriikides Doolittle komisjoni poolt läbi viidud uuring näitas, et kuni 40 % kaitseväelastest ei esita kaebust Inspector Generalile, kuna kahtlevad tema staatuse suhtes ta erapooletuses;
- 2) peainspektori ülesannete ring on liialt lai, hõlmates nii finantsdistsipliini, üldise tegevuse seaduspärasuse kontrolli kui ka kaitseväelaste kaebuste läbivaatamist;
- 3) peainspektoril puudub õigus sekkuda kaitseväelaste õiguste tagamiseks teenistusliku juurdluse läbiviimise ajaks ettekirjutustega, juhul kui ta seda vajalikuks peab;
- 4) peainspektoril puudub õigus pöörduda teiste isikute õiguste kaitseks kohtusse. Peainspektori ametikohad on olemas Kaitseliidus, piirivalves ning kaitseväes. Puuduvad aga päästeameti üksustes ning sisekaitse operatiivrügemendis, kus ka on ajateenijaid ("Kaitse Kodu nr.2 1995.a.).

Praegune olukord eeldab, **et oleks vaja luua sõltumatu inimõiguste kaitse institutsioon, mis tegeleks ka inimõiguste kaitse küsimustega kaitseväes.**

Oleks vaja viia sõdurite põhiõiguste kaitse kõrgemale tasemele ning see peaks toimuda **ombudsmani (avaliku volimehe)** kaudu.

Eesti oludes on otstarbekas anda ombudsmani funktsioon täiendava ülesandena õiguskantslerile. Selle muudatusettepanekuga seoses tuleb tähelepanu pöörata õiguskantsleri peatüki muudatusettepanekutele.

Igal kaitseväelasel peaks olema õigus takistamatult, möödudes oma otsestest ülematest, kasutada seadusega sätestatud kaebamisõigust ombudsmani funktsioone kandvale õiguskantslerile. Eesti ei vajaks spetsiaalset kaitseväelastega tegelevat ombudsmani nagu Saksamaal, vaid piisaks sellest, et üldisema pädevusega ombudsman tegeleks muude õiguste rikkumiste kõrval ka kaitseväeküsimustega.

Selle paragrahvi tekstis on vaja teha redaktsioonilist laadi muudatus. Põhiseaduse § 124 3. lõikes on ekslikult segi aetud teenistusliik ja institutsioon. Praeguses sõnastuse "kaitseväes ja asendusteenistuses" all peetakse sisuliselt silmas kaitseväeteenistust ja asendusteenistust, mitte kaitseväge kui institutsiooni.

§ 125. Tegevteenistuses olev isik ei tohi olla muus valitavas ega nimetatavas ametis ega osa võtta ühegi erakonna tegevusest.

Põhiseaduse § 125 alusel kehtib ametite pidamise piirang kõrvuti kohtunikega ja mitme teisel ametikoha ja erialaga, ka tegevteenistuses olevatele sõdurite kohta.

Põhiseaduse Assamblee 5. istungil selgitas J.Adams oma eelnõud tutvustavas sõnavõtus, et Eestis peaks minema seda teed, et kaitseväes, tegevteenistuses inimene ei tohiks olla poliitiliselt aktiivne, see õigus peaks olema tal olema ära võetud. Kui tegev sõjaväelane tahaks tegeleda poliitikaga, siis peaks ta minema erru. (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 5.istung, lk 142*). Samas pooldas ta sõjaväelaste hääleõiguse andmist.

Adamsi eelnõu esialgne sõnastus selles küsimuses oli järgmine: (§ 91) "tegevteenistuses olevad

sõjaväelased ei tohi osa võtta poliitiliste organisatsioonide tegevusest, olla Riigikogu või kohalike volikogude saadikud või olla valitud või määratud muudesse poliitilistesse ametitesse või kohtadele.”

Kvts § 102 lg 1 keelab kaitseväelaste osavõtu erakondade tegevusest ning poliitistest miitingutest, koosolekutest, meeleavaldustest ja kihutustööst.

Juhul, kui kaitseväelane siiski kandideerib Riigikogusse või kohaliku omavalitsuse volikogusse, siis vabastatakse ta kaitseväge juhataja otsusega tegevteenistusest üheks kuuks enne valimispäeva. Kaitseväelane, kes on valitud Riigikogusse või kohaliku omavalitsuse volikogusse ja kes ei loobu nimetatud kogude volitustest vabastatakse vastavalt Kvts § 102 lg 3 volituste lõppemiseni tegevteenistusest.

Järeldused

Antud säte on vajalik kaitseväge politiseerumise vältimiseks, mis võib ohustada tsiviilvõimu positsioone. Sellega on tagatud kaitseväelaste selge seisund tsiviilvõimu ja poliitilise juhtimise alluvuses. Praktikas on tulnud ette üleastumisi sellest normist. Eelkõige on need tulnud kaitseväge juhtkonna tasandilt. Markantseks näiteks on eelmine kaitseväge juhataja Aleksander Einseln, kes pidevalt kritiseeris avalikult kõrgemat poliitilist juhtkonda nende poliitilise tegevuse eest. Seda tegi ta ka välisriikide esindajate ees, mis oli täiesti lubamatu käesoleva põhiseaduse sätte mõttes. Oluline oleks seega tagada § 125 määratletud põhiseaduse põhimõtte rakendumist ning tõhusat kontrolli selle üle.

§ 126. Riigikaitse korralduse sätestavad rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus.

Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korralduse sätestab seadus.

1937. aasta põhiseaduse eeskujul lülitati põhiseadusesse nende nimetuste all kaks kesket riigikaitsealast seadust.

Rahuaja riigikaitse seaduse reguleerimisalaks on riigikaitse rahuaegne korraldus. Seadus sätestab riigikaitset korraldavad organid. Nendeks on seaduse § 6 lg 1 järgi Riigikogu, Vabariigi President, Vabariigi Valitsus ja kaitseväge juhataja, sõjaajal kaitseväge ülemjuhataja.

Põhiseaduse § 9 kordab § 126 lg 2 mõtet ning selle § 9 järgi sätestatakse Kaitseliidu kui vabatahtliku, relvi valdava ja sõjaväeliselt korraldatud ning sõjalisi harjutusi harrastava ühingu korraldus eraldi seadusega. Teisi relvi valdavaid ja sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavaid ühinguid või liite võidakse asutada üksnes eraldi seadusega.

Rrks sätestab Vabariigi Presidendi pädevuse ning määratleb Riigikaitse Nõukogu tegevuskorra ja ülesanded.

Järgnevalt määratakse ära Vabariigi Valitsuse, Kaitseministeeriumi, kaitseväge juhataja ja Eesti Panga ja kohaliku omavalitsuse organite pädevused ning sätestatakse järelevalve ja vastutuse kord. Järelevalve osas sätestatakse paraku üksnes riigikontrolli kontrollimisõigus kaitseväge suhtes ja

kaitseväe juhataja ning kaitseministri kohustus esitada Vabariigi Valitsusele igaaastane tegevusaruanne riigikaitse rahuaegsete ülesannete täitmise kohta.

Sõjaaja riigikaitse seadus reguleerib riigikaitse korralduse alused sõjaajal. Seadus kehtib alates sõjaseisukorra väljakuulutamiseni kuni sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamiseni. § 4 järgi juhivad sõjalist tegevust riigi kaitseks ainuisikuliselt kaitseväe ülemjuhataja, kelle alluvuses on kaitsejõud. Kaitseväe juhataja allub Vabariigi Presidendile kui riigikaitse kõrgeimale juhile ja on aruandekohustuslik Riigikogu ja Vabariigi Presidendi ees.

Siin on püütud tõlgendada põhiseaduse § 127 üldmääratlust, mille järgi riigikaitse kõrgeim juht on president. Srks § 7 on loetletud presidendi pädevus sõjaajal. Nende ülesannete teostamiseks annab arvamuse Riigikaitse Nõukogu.

Paraku ei ole määratletud kaitseväe juhataja alluvust Vabariigi Valitsusele, mis oleks kõige tähtsam ja loogilisem alluvusvahekord. Sõjaajal võib olla Riigikogu kokkutulek võimatu ning sellega allub kaitseväe ülemjuhataja presidendile, kelle ülesandeks on üksnes mõnede poliitiliste otsuste tegemine. Nimetatud alluvusvahekord presidendile võib muutuda sõjaajal ainukeseks ning seetõttu võib tekkida olukord, kus kaitseväe ülemjuhataja on faktiliselt sõjalise diktaatori seisundis. Kaitseväe juhatajale on antud õigus ka vaerahu sõlmimiseks vaenlasega.

Praegu on ettevalmistamisel kaitseväekorralduse seaduse eelnõu, mille ülesandeks on määratleda kaitseväe struktuuri ja juhtimist. Pikemat aega on eelnõu faasis ka Kaitseliidu seadus, mille vastuvõtmine oleks väga vajalik, et reguleerida Kaitseliiduga seonduvat õiguslikku vaakumit. Valminud on kaitseväeteenistuse seaduse eelnõu ning vastu on võetud kaitseväelaste distsiplinaarvastutuse seadus.

Järeldused

Rrks on keskseks riigikaitse juhtimise pädevusi reguleerivaks aktiks ning tema kehtivuse aegne praktika on näidanud, et olulistel osadel on esinenud seaduses sätestatud pädevuste jaotuse rikkumisi, mis on seisnenud kaitseväe juhataja ja Kaitseministeeriumi pädevuskonfliktides. Einiselni ametisoleku ajal toimus aga pidev koostöövahekorra eiramine Kaitseministeeriumiga. Juhul, kui kaitseväe juhataja ja Kaitseministeerium täidaksid korrektselt Rrks määratletud kompetentside jagamise põhimõtteid ja kui kaitseväe juhataja alluks selgelt täitevvõimu kontrollile, siis langeks ära korduv vastuolude ja segaduste kompleks nende suhetes. Oleks vajalik põhiseaduses eraldi muuta kaitseväe juhataja ühemõtteliselt alluvaks valitsusele ning muuta tema nimetamise korda, et muuta see vahekord täiesti kindlaks ja määratletuks.

Juhul, kui põhiseaduse § 127 ei muudeta, oleks igal juhul Srk-s vajalik teha muudatus, mille järgi kaitseväe ülemjuhataja alluks Vabariigi Valitsusele ning oleks aruandekohuslik valitsuse ees.

Rahuaaja ja sõjaaja riigikaitse seaduste nimetamine tuleneb 1938. aasta põhiseaduse pärandist. Paraku ei ole §-s 126 toodud seaduste loetelu piisav selleks, et katta kogu laia riigikaitse valdkonda, mis vajaks seadusandlikku regulatsiooni. Praeguseks on §-s 126 toodud loetelus mitteesinevaid seadusi vastu võetud. Seega ei ole põhjust kinni pidada §-s 126 toodud loetelust, vaid piisab sellest, et sõnastada see § järgmiselt tuues ära üldprintsipi ning loobudes loetelust.

See muudatus viiks põhiseaduse teksti kooskõlla juba faktiliselt tekkinud olukorraga ning väldiks võimalikke takistusi täiendavate riigikaitse seaduste väljaandmisel.

§ 127. Riigikaitse kõrgeimaks juhiks on Vabariigi President.

Vabariigi Presidendi juures on nõuandva organina Riigikaitse Nõukogu, kelle koosseisu ja ülesanded sätestab seadus.

Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioone juhib rahuajal kaitseväge juhataja, sõjaajal kaitseväge ülemjuhataja. Kaitseväge juhataja ja ülemjuhataja nimetab ametisse ning vabastab ametist Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul.

Riigikaitse põhiseaduse sätete aluseks on sõjaline suveräänsus. Peale seda, kui Eesti Vabariik oli selle 1940 nõukogude okupatsiooni tagajärjel kaotanud, kestis sõjalise suveräänsuse kaotus saksa okupatsiooniperioodi arvesse võttes nagu kogu riikliku suveräänsuse kaotus 1991. aastani. Alles 1991. aasta iseseisvuse taastamisega sai Eesti tagasi ka oma sõjalise suveräänsuse. Sõjalist suveräänsust on mõtet eraldi rõhutada, sest mitmetes riikides (Saksamaa, Austria, Jaapan) on seda eri perioodidel küllalt ulatuslikus mahus põhiseaduse tasemel ja lepingutega kitsendatud, samal ajal, kui nende suveräänsuse teistele aspektidele peale okupatsiooni lõppemist sedavõrd kaugeleulatuvaid kitsendusi ei tehtud. Eestit võib hetkel lugeda sõjaliselt suveräänseks riigiks, kes allub väljastpoolt üksnes rahvusvahelise õiguse normidele.

Selle suveräänsuse konkreetne kasutamine on nähtav riiklikus kompetentside jagamises selle suveräänsuse kandjatele.

Sellal, kui monarhia puhul vastavalt selle riigivormi riiklikule mõttele kuulus kõrgem sõjaline käsuõigus kroonile, moodustab iga demokraatliku riigikorra puhul kõrgema sõjaväelise käsuõiguse kandja probleem riigikaitse põhiseaduse normide jaoks keskse küsimuse.

Meie põhiseaduse jaoks on vaja seega kindlaks teha, kas on olemas põhiseaduses määratletud pädevused riigikaitse normide hulgas ja millised edasised kompetentse puuduvad sätted põhiseaduse normidega mingit sidet omavad. Seetõttu peaks uurima, millistele suveräänsuse kandjatele need pädevused on jagatud.

Üldiselt võib mõnevõrra lihtsustades öelda, et riigikaitse normid põhiseaduses võivad kujundada riigikaitseorganisatsiooni struktuuri kahel äärmiselt erineval viisil.

Esmalt, kaitseväge **eraldamise printsiip** ülejäänud riigiorganite kompleksist, mis võib oma väljenduse leida erilise sõjalise ülemjuhataja ja oma kohtukorralduse olemasolus.

Teine organisatsioonitüüp vastab kaitseväge riiklikusse aparati **integreerimise** printsiibile; sealjuures ei ole kaitseväge juhtimine mingile spetsiifilisele organile, vaid ühele või mitmele riiklikku täidesaatvat võimu teostavale organile üle antud ning sõdurid alluvad tavalisele kohtukorrale.

Õiguspoliitiliselt on mõeldav, et eraldamisprintsibiile põhinev organisatsioonivorm võib küll tõsta relvastatud võimu löögijõudu, ent range ja suhteliselt iseseisva kaitsevägeorganisatsiooniga on seotud oht, et armee muutub "riigiks riigis" ning püüab oma jõule tuginedes poliitikat mõjutada.

Eesti põhiseadus püüab teatud määral mõlema süsteemi eeliseid ühendada, sest ei näe ette eraldi **kaitsevägekohtuid** kaitseväelaste karistamiseks ei sõja ega rahu ajal, kuid samas on kaitsevägeorganisatsiooni suhestatus teiste riigiorganitega kaldunud **eraldumise printsiibi** suunas.

Põhiseaduse alusel loodud süsteemiga tagatakse kaitseväelastele põhiõigused ning neid võib piirata üksnes põhiseaduses ette nähtud ulatuses (põhiseaduse § 124).

Põhiseaduse § 127 on keskse tähendusega riigikaitse kõrgema juhtimise vahekordade kindlaksmääramisel. Riigikaitse juhtimine on võimude lahususest tulenevalt jaotatud erinevate organite vahel.

Neile määratud pädevuste vahekorra mõistmiseks kõrvutab Uibopuu põhiseaduses kasutatud mõisteid, ning püüab selle abil konstrueerida juhtimisfunktsioonide hierarhiat. Vastavalt: "riigikaitse" ja "kaitseväge", "juht" ja "juhataja" või "ülemjuhataja" (*J. Uibopuu, "Die kompetenzen des Estnischen Staatspräsidenten nach der Verfassung" 1992, lk 64-65*).

Riigikaitse juhtimise erinevate tasandite funktsioonidest ja pädevuste ulatusest selgema pildi saamiseks tuleks lähemalt avada ka iga riigikaitsega seotud võimu- tasandi juhtimisõiguse eripärad ja funktsioonid.

Austria uurija Pernthaler on neid juhtimiskompetentse ajalooliselt analüüsinud ja neile olulised tunnused välja toonud.

Korraldusõigus on osa poliitilisest valitsusvõimust. See sisaldab pädevust üldisteks ja konkreetseteks riigipoliitilisteks otsusteks riigikaitse alal, eriti korraldusteks armee kui terviku suhtes. Pernthaleri jargi võib vahet teha poliitiliste, militaarpoliitiliste ja puhtalt militaarsete korralduste vahel.

Poliitiliste otsuste hulka liigitab ta eelkõige sõjakuulutamise ja kaitsevägele tegutsemiskäsu andmise. Sinna alla kuulub ka valitsuse ametissenimetamine ja tagasikutsumine.

Militaarpoliitilised korraldused seonduvad vahetult sõjaväe militaarse juhtimisega - puudutades põhimõttelisi operatiivseid otsuseid, ent on samas sõltuvad üldistest riigipoliitilistest otsustest.

Nende alla kuuluvad näiteks otsuse tegemine riigikaitse kava kohta ja otsustus kaitseväge ülesehituse ja relvastuse suhtes.

Korraldusõigusega seotud määratlemine, kas armee võetakse kasutusele, kuidas see peaks toimuma ning kuidas peaks selleks ette valmistuma.

Pernthaler loeb nende militaarsete korralduste hulka, mis oma eriliste seoste tõttu samuti on riigipoliitilise otsustamisvõimuga seotud, neid otsuseid, mis kujundavad sõdurite põhimõttelist

seisundit sõjalistes üksustes ning osalise või täieliku mobilisatsiooni väljakuulutamist.

Militaarse komandoõiguse sisu on operatiivne ja taktikaline üksuste juhtimine väljaõppel ja tegelikul kasutamisel.

Korraldusõigus on seega käsuandlusõigusest kõrgemale seatud, sest ta annab kätte alused põhimõtteliste otsuste sõjalises riigikaitstes. Hõlmamata otsust käsuandlust on tal siiski voli käsuandlust mõjustada ja seda sisuliselt määratleda. Käsuandlusõigus on seega korraldusõiguse ulatusest sõltuv.

Võimalik on korraldusõiguse ja käsuõiguse formaalne piiritlemine ka vastavate käskude õigusliku iseloomu kaudu.

Pernthaleri hinnagul: "Kasuõiguse omaja (käsuõiguse omaja kitsamas mõttes) on sealjuures militaarses hierarhias kui ülemus, kes temale kuuluvat käsuõigust sõjalise käsu vormis rakendab. Seda ei peaks korraldusõiguse omaja juures juhtuma....Kui kohustav akt esineb käsuna, siis on ta põhimõtteliselt käsuvõim, kui ta esineb aga kui riigiõiguslik akt (korraldus, määrus), siis peab seda lugema korraldusvõimu alla."

1. Kaitseaparaadi juhtimine ja struktuur ja põhiseaduslikud printsiibid

Demokraatlik printsiip nõuab, et kõrgemad organid oleks legitimeeritud rahva tahtega. Sellega peab arvestama ka riigikaitsete põhiseaduse normide juures. Kõrgemaid juhtimiskompetentse sõjalistes asjades omavad president, valitsus ja Riigikogu ning kaitseväge juhataja. Kõik need organid on põhiseaduses ette nähtud ja nende pädevused on teatud piires määratletud.

Enamus neist organeist on samaaegselt ka "tsiviilses" halduses tegevad.

Ka **vabariiklik printsiip** läbib riigikaitse juhtimisorganite süsteemi. Presidendi, valitsuse ja kaitseväge juhataja võib võtta vastutusele selleks ettenähtud menetluse kaudu. (umbusaldushäätetus, ametist vabastamine). Poliitiline kontroll on teostuv Riigikogu kaudu, kellel on selleks vastavad õigused.

1.1. Riigikaitse juhtimine

Põhiseaduse § 127 jaotab riigikaitse juhtimise kolmele erinevale kompetentsi tasandile; riigikaitse **kõrgeim juht** on president (lg 1), kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioon **juhhib rahuajal kaitseväge juhataja, sõjaajal kaitseväge ülemjuhataja** (lg 3).

1.1.1. Vabariigi President

Põhiseaduse § 78 sätestab presidendi pädevused ning nende hulgas p 16 alusel kordab § 127 sätet, määratledes Vabariigi Presidendi kui riigikaitse kõrgeima juhi.

See määratlus tekitab mitmeid küsimusi. Esmalt tuleks vaadelda selle sätte realiseerumist kehtivas õiguses.

Kõrgeima juhtimise sisu avamiseks on vaja selgitada, milliseid ülesandeid on kehtiv õigus selle

üldsätte alusel presidendile tegelikult riigikaitse osas andnud.

Henn-Jüri Uibopuu püüab määratleda presidendi tegelikku pädevust selle sätte alusel ning jõuab järelduseni, et "Kõrgeima juhi funktsiooni tuleb kindlasti mõista sümboolselt. Vaevalt, et Vabariigi President annaks üksikuid päevakäskke, peale mõne igal juhul sümboolsena mõistetava päevakäsu aastapäeva või erilise riikliku tähtpäeva puhul."

H.J.Uibopuu arvates kuulub presidendi juhtimisõigus korraldusõiguse alla, hõlmates tegelikkuses üksnes poliitilisi otsustusi: "Presidendi juhatamisvõimu, mida peab eristama vastavast kaitseväge juhataja käsuvõimest nii, et viimast tuleb vaadelda eelkõige funktsionaalsena, sellal kui presidendi käsuvõim on rohkem üldpoliitiline, ning seda tuleks mõista korraldusõiguse mõttes" (H.J.Uibopuu, "Die kompetenzen des Estnischen Staatspräsidenten nach der Verfassung", lk 65).

See on ilmne põhiseaduse § 127-s sätestatust, mis küll presidenti kui riigikaitse kõrgemat juhti määratleb, siis aga kaitsejõudude ja riigikaitseorganisatsioonide juhtimise kaitseväge juhatajale (rahu ajal) või kaitseväge ülemjuhatajale (sõja korral) annab.

Presidendi poliitilise korraldusõiguse ulatus on põhiseaduses olemas. Põhiseaduse § 128 järgi on presidendil õigus sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni väljakuulutamiseks Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral.

Agressiooni puudumisel on tal õigus teha põhiseaduse § 128 alusel Riigikogule ettepanek sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni väljakuulutamiseks (ka § 78 p 17). President teeb ettepaneku ka demobilisatsiooni väljakuulutamiseks. Nende korraldamisõiguste hulka peaks lugema ka kaitseväge juhataja ja ülemjuhataja nimetamiseks ettepaneku tegemise Riigikogule ja kaitseväge ülemjuhataja nimetamise agressiooni korral.

Vabariigi Presidendil puudub tööorgan, mille abil ta võiks kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioone juhtida. Ka sõja korral ei ole ette nähtud mingi erilise organi moodustamist presidendi juurde, vaid kogu sõjaline käsuvõim koondatakse kaitseväge ülemjuhatajale. Riigikaitse Nõukogu on üksnes nõuandev organ.

Seega:

1) Presidendi kõrgeimat juhtimist tuleb mõista üldpoliitilise korraldusõigusena temale põhiseaduse alusel antud pädevuste raames, mis on loetletud ammendavalt ning täpsustatud mõne lihtseaduse tasemel sättega.

2) Presidendi kui kõrgeima juhi roll on sümboolne ja representatiivne

Presidenti kui riigikaitse kõrgeimat juhti ja kaitseministrit kui riigikaitse korraldusõiguse omajat tuleks pidada üheaegselt nii tsiviilseteks-poliitilisteks kui militaarseteks organiteks.

Ei tohiks mööda vaadata sellest, et presidendi kui riigikaitse kõrgeima juhi kaudu on loodud ebamäärane suhe, mis **võib eriti kriisiolukorras tähtsaks muutuda.**

1.2. Teema käsitlus Põhiseaduse Assambleel

Enn Tarto tõdes Põhiseadusliku Assamblee 6.istungil riigikaitsega seotud keskseid probleeme

käsitledes, et üheks sõlmküsimumuseks on kaitseväe juhataja alluvus. Selle lahendamiseks oli tema sõnul kolm võimalust :

- 1) sõjaväe juhataja või ülemjuhataja allub riigivanemale, kes on riigikaitse kõrgeim juht, sest riigikaitse juht on laiem mõiste kui sõjaväejuht.
- 2) kaitsejõudude juhataja, ülemjuhataja allub kaitseministeeriumile, kaitseministri kaudu valitsusele.
- 3) Riigikogu moodustab riigikaitse nõukogu. Riigikaitse nõukogul on oma esimees, kes oleks eriorgan ja sõjaväe juhataja alluks sellele.

Toimkond eelistas võimalust, millega kaitseväe juhataja ja ülemjuhataja alluksid presidendile. (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, lk 198-199*).

Adamsi eelnõus ei olnud algselt ette nähtud presidenti kaitseväe kõrgema juhina, vaid see nägi ette riigipea rolli peaarbiterina, sest tal ei olnud juhtimise funktsioone. Adams leidis, et toimkonna tehtud parandus, millega nähti ette presidenti kui riigikaitse kõrgeimat juhti ei ole selge: *“selles lauses on teinegi vastuolo, nimelt, mis tähendab riigikaitse kõrgeim juht. Ta võiks siis maksimaalselt olla kaitsejõudude kõrgeim juht, kuid riigikaitse ei ole antud juhul termin, see on laiem tegevus. Sellega tegelevad peaminister, konkreetsetel temale alluv kaitseminister ja kahtlemata ka sõjaväe juhataja.”* (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 6.istung, lk 203*).

Riigikaitsekomisjoni esimees Enn Tarto rõhutas Põhiseadusliku Assamblee üldkogul riigikaitse juhtimispädevuste hääletusele panekul, et komisjoni arvates on kõrgema juhtimisega seonduvate pädevuste määramine riigikaitse peatüki kõige olulisemateks punktideks. (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 8. istung, lk 304*).

Tarto esitas toimkonna pooltargumendid presidendi kui kõrgeima riigikaitse juhi osas. *“Kui seadusandlik võim on parlamendi käes, Riigikogu käes ja kõik struktuurid, kellel on jõudu, tähendab politsei, piirivalve ja kaitseväed alluvad valitsusele, kas siis ei teki selline olukord, kui me kardame kogu aeg diktatuuri riigipea poolt, siis samal ajal võib see tulla teiselt poolt.”* (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 8. istung, lk. 304*). Presidendi juhtimiskompetentsi kasuks tõi ta ka seda, et valitsuste vahetumise tõttu ei oleks riigikaitse piisavalt stabiilne ja vajaks püsivamat alluvusvahekorda. Ta leidis, et kõrgema käsuvõimu omaja peaks olema professionaal, ja kaitseväge peaks ülemjuhataja kaudu alluma riigipeale.

Riigikaitse toimkond püüdis lähtuda kõrgema juhtimise struktuuri kujundamisel 1937 aasta põhiseadusest. (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 8.istung, lk. 305*). Selgitades riigikaitse toimkonna seisukohta, tõdes Enn Tarto: *“kujutasime ette, et tegelik struktuur oleks nii, nagu oli 1937.a. põhiseaduse järgi. Selles oli olemas riigikaitse nõukogu, presidendile allus sõjavägede juhataja, ülemjuhataja.”*

Kaido Kama esitas riigikaitse toimkonna liikmena kaitseväe juhataja presidendi alluvusse viimiseks samuti peamiseks põhjenduseks, et *“valitsused võivad kiiresti vahetuda, ja kui ta on otse valitsuse alluvuses, siis ei võimalda see struktuuril normaalselt funktsioneerida.”* (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 8.istung, lk 306*). Toimkond toetas Kama sõnul üksmeelselt seisukohta, et *“on olemas eraldi amet, kus sõjavägede juhataja (--) on ka see isik, kes juhib kogu vastavasuunalist tegevust, kes on ametisse nimetatud presidendi ettepanekul Riigikogu poolt.*

Assamblee istungil puudutati presidendi sisulise kõrgema juhtimise ulatuse küsimust väga põgusalt üksnes J. Adamsi sellekohasele küsimusele vastates.

Põhjendades eelnõu sätet, mille järgi: "Sõjalise kallaletungi korral kuulutab riigipea välja sõjaseisukorra ja määrab kaitseväge ülemjuhataja, ootamata ära Riigikogu otsust", leidis T.Velliste: "Ma arvan, et selles on kogu asja tuum, see on kõige tähtsam asi, milles tema kui riigikaitse kõrgema juhi olemus seisneb." (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 8.istung lk.306*).

J. Adams leidis samuti, et presidendi juhtimisvolitused peaksid piirduma mõne põhiseaduses sätestatud poliitilise otsustusega, ent ainsa sõnavõtjana väljendas ta muret, et nimetatud üldklausliga presidendile kõrgema juhtimise andmine võiks presidendile anda tunduvalt paljulubavamad volitused, kui mõned põhiseaduses nimetatud poliitilised pädevused. (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 8.istung, lk. 307*).

Häältega 19 poolt, 3 vastu jäädi praegu kehtiva normi juurde, millega president on riigikaitse kõrgeim juht.

Põhiseadusliku Assamblee materjalidest selgub, et Põhiseadusliku Assamblee riigikaitsetoimkonnal ja ka Põhiseadusliku Assamblee liikmetel polnud päris selget ettekujutust, millise pädevuste ulatuse selline üldklausel endaga tegelikult kaasa pidi tooma.

Samas leidsid mõned sõnavõtjad, et presidendi kui riigikaitse kõrgeima juhi määratlemine on ebamäärane ja mitmeti tõlgendatav ning soovitasid seda vältida.

1.3. Teiste riikide kehtivad põhiseadused

Prantsusmaal on president vastavalt põhiseaduse art 15 kaitsejõudude kõrgeim juht.

Juhtimispädevus kaitsejõudude üle on jagatud valitsusega. Peaminister on samas vastavalt § 21 riigikaitse eest vastutav.

Itaalia põhiseaduse art 87 järgi on president kaitsejõudude ülemjuhataja ning kõrgema riigikaitseõukogu eesistuja ning ta kuulutab välja kodade poolt otsustatud sõjaseisukorra.

Saksamaal põhimõtteliselt ei ole liidupresident poliitikat juhtiv riigipea ning seetõttu oleks temale kõrgema sõjalise juhtimise üleandmine tähendanud vastuolu põhiseaduse kontseptsiooniga.

Kuna kaitsejõud on osa täidesaatvast võimust, siis on sobilik neid juhtida vastavalt täidesaatva võimu kohta kehtivale põhireeglile parlamentaarselt vastutava valitsuse liikme kaudu. See ei tähenda tingimata, et liidupresidendil poleks mingeid kaitsevägega seotud volitusi. Talle kuuluvad volitused, mis puudutavad nimetamisõigust ja peale selle mõningad õigused, mis vastavad tema representatiivsele staatusele riigipeana.

Saksa presidendile kuuluvad järgmised volitused kaitsejõududega seoses:

- ohvitseride ja allohvitseride nimetamine ja vabastamine
- armuandmine

- ordenite ja aumärkide andmine

Peale selle on tal volitused seoses kaitseseisukorra valjakuulutamisega ning sellega seonduvate rahvusvahelisõiguslike deklaratsioonide esitamisega.

Austria riigikaitse juhtimisel tuleks samuti peatuda pikemalt, sest Eesti põhiseaduse loojad on kasutanud ka Austria konstitutsioonilist korraldust ühe eeskujuna.

Jüri Adams tõdes oma põhiseaduse eelnõud tutvustades, et “praeguse projekti aluseks on võetud Saksamaa praegu kehtiv põhiseadus, samuti Austria oma.” (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 4.istung, lk. 192*).

Austria kõrgemate riigorganite vahel on Eesti omale sarnane ning võib öelda, et austerlased on põrkunud samasugustele probleemidele riigikaitse kõrgema juhtimise osas nagu Eesti.

Liidupresidendile kuulub vastavalt Austria põhiseaduse art. 80, lg 2 **osa komandoõigusest** nõnda nagu Art. 80 lg-le 1 järgi ka “esindus” - **representatiivse ülemjuhataja (oberbefehl) kohused**. Ta võib anda käsu rünnaku korral wehrgesetzi § 36 lg 3 järgi üldiseks või osaliseks erakorralisse tegevteenistusse kutsumiseks. Wehrgesetzi § 40 lg 2 järgi on tal õigus erakorralises seisukorras ajateenijate reservi arvamine peatada. Tema käsuõigus ulatub põhiseaduse art 65 lg 2 järgi ka ametnike sh ohvitseride nimetamisele. (Nii põhiseaduse art 66 alusel, kui ka WG § 7 lg 1 järgi on presidendil õigus seda volitust pädevale liidumministrile üle anda. WG § 7 konkretiseerib seda õigust üksnes militaarala kohta.) Lõpuks peaks nimetama ka presidendi armuandmisõigust, mis on tema jaoks lubatud sõdurite suhtes distiplinaar- ja kriminaalmenetluses. Kui kõrgema käsuvõimu omajale kuulub liidupresidendile põhimõtteliselt armee sõjaline juhtimine. **Tegelikult on olemuslikud juhtimiskompetentsid nagu järgnevalt seda kirjeldatakse, vastavale liidumministrile allutatud**, (nii on see eelkõige põhiseaduse art 80 lg 3 alusel) ja seetõttu võib presidendi kasuõiguse vähese ulatuse tõttu, mis olemuslikus osas piirdub tema korraldusõiguse alaga ja sellega jääb kaugemale maha ministri käsuõigusest, rääkida ainult **representatiivsest ülemjuhatuses**.

Kirjanduses on vaieldav küsimus, kas presidendi mainitud korraldused vajavad ka valitsuse ettepanekut, nii nagu BVG art 67 lg 1 seda üldiselt ette kirjutab. Ermacora lähtub oma konstitutsiooniõpetuses mõttest, et kuigi interfunktsionaalse võimude jaotuse kaudu on juhtimiskompetentsid jagatud - on juhtimise koordineerimine hädavajalik, vaatamata sellele, et ülemjuhatamist peetakse “instituudiks, millele on “loomu poolest” jõudude kontsentratsioon” omane. Ermacora väidab koos Kopfi ja Neisseriga, et presidendi otsused peavad olema seotud valitsuse ettepanekuga ja ainult selline seos vastab demokraatliku riigi printsiipidele. (ibid, lk 132) Vastupidine olukord sobiks ainult nendele riigikordadele, milles riigipeal on diktaatorlikud volitused.

Ka Roniger **toetab seisukohta, et presidendi toimingud kõrgema juhtimise alal on seotud teiste organite ettepanekutega**, sest ei ole normi, mis militaaralal art 67 lg 1 kaasatõmbamise välja lülitaks. Isegi kui interfunktsionaalse võimude lahususe põhimõte oleks juhtimiskompetentsina kindlasti ette nähtud, on igal juhul sõjaväe juhtimise koordineerimine valitsuse poolt hädavajalik.

1.4. Eesti presidendi seisund kaitseväe juhataja ja Kaitseministeeriumi vahelistes alluvus- ja pädevuskonfliktides.

Vabariigi President on enda kui riigikaitse kõrgeima juhi rolli tõlgendanud erinevalt. Aastatel 1991-1995, mil kaitseväe juhatajaks oli kindral Aleksander Einsein, tekkis kaitsejõudude ja Kaitseministeeriumi vahel mitmeid konflikte. Need konfliktid olid seotud eelkõige alluvus- ja koordinatsioonivahekorra erineva tõlgendamisega. Konflikti lahendamise meetodid osutusid puudulikeks. Alluvussuhete praegune õiguslik määratlus tekitab arusaamatust. Rahu- ja sõjaaja riigikaitse seadustega esitatud kompetentside jagamine ei funktsioneerinud rahuldavalt ning eriarvamuste tekkimise korral puudus konfliktide lahendamiseks ning kokkuleppele jõudmiseks rahuldav menetlus. Kaitseministeeriumi kaitsepoliitika osakond hindas konflikti põhjusi järgmiselt: "Konflikti üks soodustavaid põhjusi asjaolu, et parlamentaarse vabariigi kaitsejõudude kõrgeim juht on president, kellel puudub protseduuriline võimalus pidevalt kaitsejõudude probleeme uurida ja lahendusi pakkuda. Selleks peaks tal, kui piltlikult öelda, olema kindralstaap."

Pärast 1995.aastat on vastuolud kaitseväe juhtkonna ja Kaitseministeeriumi vahel jätkunud. Praeguse ebaselge alluvusliini määratlemine ja kasutamine tekitab jätkuvalt arusaamatusi. Järgnevalt mõned näited, kuidas neid probleeme on erinevatelt seisukohtadelt käsitletud.

Pärast relvaintsidente Raplas 1996.a. lõpul kutsus president aru andma kaitseväe juhataja Kerdi olukorrast Kaitseleiidus ning Kert andis presidendile ülevaate abinõudest distsipliini tugevdamisel. (*Postimees*, 6.12.96)

Päevalehe teatel (6.12.96) kohtub kaitseväe juhataja presidendiga kord kuus, vajadusel ka tihedamini.

Kaitseminister Andrus Öövel tõstas küsimuse, et "võib-olla peaks kaitseväe juhataja kõigepealt aru andma kaitseministrile ja alles siis presidendile."

"Kaitseminister ei ole mulle midagi sellist öelnud ja president on riigikaitse kõrgeim juht," nentis Kert. (*Sõnumileht*, 6.12.96)

Kaitseministri nõuniku Murumetsa hinnangul "peaks president kui kõrgeim instants sekkuma alles siis, kui madalamate töö pole tulemusi andnud."

Selle ebakõla põhjuseks pidas Murumets korrastamata alluvussuhteid. "Põhiküsimus pole selles, kas Eesti riigikaitse kõrgeim juht - president pärib aru kaitseväe juhatajalt või mitte, vaid selles, kuidas on üles ehitatud täidesaatva riigivõimu struktuur. Kui kogu riiklus on üles ehitatud parlamentaarse mudeli järgi, siis riigikaitse süsteemi puudutav osa kopeerib 1937. aasta põhiseaduse mehhanismi." (*Päevaleht*, 4.12.96)

Seda lähenemist toetas ka Põhiseadusliku Assamblee liige Vello Saatpalu 11.12.1992 "Postimehes" ilmunud artiklis "Seekord aitab", milles ta tõdes: "See, et ühe parlamentaarse riigi president on üldse riigikaitse kõrgeim juht, lasub muidugi nende inimeste südametunnistusel, kes Põhiseaduse

Assamblees presidentaalse korraldusega riigi pooldajatena ei suutnud kuidagi leppida oma kaotusega ja sõna otseses mõttes sokutasid igal võimalusel Eesti põhiseadusesse sätteid, mida peatsel põhiseaduse korrastamisel tuleb silmas pidada.”

Mõlemad senised kaitseväge juhatajad on püüdnud rakendada oma alluvust presidendile ning samal ajal on nende suhted kaitseministri ja valitsusega olnud küllaltki muutlikud. Osadel perioodidel on nendevaheline koostöö olnud sujuv, ent see on vaheldunud ägedate vastuoludega Kaitseministeeriumi ja Kaitsejõudude Peastaabi vahel. Nagu eelnevalt mainitud, võib presidendi kui riigikaitse kõrgeima juhi määramine kriisiaegadel omandada erilise tähenduse, mida on isegi raske prognoosida. Ometi näitab ka meie igapäevane praktika, et seda määramata juhtimisvolitust püütakse väga intensiivselt rakendada nii riigikaitse institutsioonide omavaheliste tülide ajal, kui ka tavakohase suhtlemisviisina. Selle dramaatiliseks näiteks on Einselni juhtum, kes üldse püüdis teistest alluvus- ja koostöövahetustest vabaneda. Seega ei ole määramatuse oht seotud üksnes sõjaseisukorraga, vaid rahuaegse igapäevase riikliku praktikaga. Ka hetkel on prognoosimatu, kuivõrd president kavatses edaspidi rakendada seda alluvusliini. See olukord, kus hakatakse tavaõigust kujundama valdkonnas, mille üle peaks toimima väga täpne ja selgelt määratletud kontrollimehhanism (mis ka stabiilselt funktsioneeriks) on väga ohtlik.

Vabariigi President riigikaitse kõrgeima juhina kätkeb endas topeltjuhtimise ohtu käsuliini kõrgeimal tasandil.

Täna seisab meie riigikaitse juhtimine praktiliste probleemide ees ning kogemused näitavad, et selline juhtimise ülesehitus, kus presidendile on pandud terve rida mitte enam riiginotari, vaid täitevvõimu funktsioone riigikaitse valdkonnas, ei õigusta ennast. Vabariigi Presidendil praktiliselt puuduvad võimalused riigielu juhtimiseks sellel alal.

Paragrahvis 127 esitatud riigikaitse juhtimise skeem on tänaseks näidanud oma ebaefektiivsust. Selle põhiseaduse teksti võtmine oli paljuski tingitud riigikaitsealaste teadmiste ja kogemuste puudusest põhiseaduse loomise ajal. Selle tagajärjeks oli 1938 aasta põhiseaduses esitatud riigikaitse juhtimise skeemi ülevõtmine uude põhiseadusse, tuues meie parlamentaarse riigitüübi juurde 1938. aasta presidentaalse põhiseaduse printsiipe. Seda kahe erineva riigitüübi elemendi kokkusobitamise katset peab lugema ebaõnnestunuks.

Täitevvõimul on riigikaitse valdkonnas kaks tippu. Põhiseadus annab kaitseväge juhatajale ja kaitseministrile küllalt sarnase õigusliku seisundi. Sarnased konkureeriva juhtimise probleemid kerkivad üles Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse vahel. Kaitseväge juhtimise madalametel astmetel kindlalt paigas olev käsuliin on kõrgeimate riigivõimu organite puhul segane ja piisavalt määratlemata. Valitsuse ja presidendi juhtimisvahetuse ebaselguse tõttu saatis Vabariigi President Riigikohtu põhiseaduse järelvalve kolleegiumile Riigikogus vastu võetud rahuaja riigikaitse seaduse, mille Riigikohus mitmetel põhjustel oma otsusega 21. detsembril 1994 põhiseaduse vastaseks kuulutas. Riigikohtu otsuses oli valitsuse ja presidendi juhtimiskompetentside jagamise kohta järgmine põhjendus:

“Põhiseaduse mõttega ei ole kooskõlas, et Vabariigi President annab kaitseväge juhatajale korraldusi, minnes mööda Vabariigi Valitsusest, kes peab ellu viima riigi sise- ja välispoliitikat. Kaitsejõudude

kasutamine rahu ajal siseriikliku julgeoleku tagamiseks on poliitiline küsimus, mida ei saa otsustada minnes mööda Vabariigi Valitsuses Põhiseaduse §-des 1 ja 4 sätestatud põhimõtted, Vabariigi Valitsusele ja Vabariigi Presidendile Põhiseadusega antud funktsioonid ja pädevus eeldavad nende tasakaalustatud koostoimet.”

Presidendile võivad jääda üksikud poliitilise korraldusõiguse tasandi otsustused riigikaitse vallas, ent neid pädevusi tuleks vaadelda lähtuvalt presidendi kui “riiginotari” seisundist Praegu ei ole lisavolituste andmine presidendile kaitseväge ja kaitseväge juhataja suunamiseks ja kontrollimiseks ja vastava organisatsioonilise struktuuri loomiseks meie riikliku süsteemiga kooskõlas. Ilma selle vahekorra selgitamiseta ja täpsustamiseta jääb aga kaitseväge juhataja ilma põhiseaduses selgelt sätestatud alluvusest.

1.5. Järeldused lg.1 kohta

Põhiprobleemiks seoses presidendi kui riigikaitse kõrgeima juhi funktsiooniga on seega presidendile täitevvõimule kuuluva volituse andmine, mis ei sobi kokku meie parlamentaarse riigikorraldusega.

Praegust olukorda arvestades **tuleb põhiseaduse § 127 loobuda sisutühjast ning segadusttekitavast sättest, mille järgi “Riigikaitse kõrgeimaks juhiks on Vabariigi President”**. Riigikaitse juhtimise funktsioon sätestatakse üheselt Vabariigi Valitsusele. Sellega paigutatakse kõrgem juhtimine meie põhiseaduslikule korraldusele sobivalt täitev-korraldava võimu alla.

Vabariigi Presidendi juures on nõuandva organina Riigikaitse Nõukogu, kelle koosseisu ja ülesanded sätestab seadus.

Kõrvuti kõrgemate riigikaitse juhtimisorganitega on mitmetes riikides loodud ka nõuandvaid- ja kontrollkomisjonid. Neile on ühine see, et komisjonidel pole pädevust siduvate käskluste andmiseks, ent soovitud on suur kaal nende liikmeskonna poliitilise või erialalise kvalifikatsiooni tõttu. Seetõttu peetakse sageli vajalikuks neid organeid ka põhiseaduses välja tuua.

Eestis on Riigikaitse Nõukogu peafunktsiooniks presidendi nõustamine ja president peab nõukogu põhimõttelistes kaitsepoliitilistes küsimustes ära kuulama. Riigikaitse Nõukogu olemuslikud ülesanded seisnevad ka poliitilist tahet kujundavate organite juhtide institutsionaalses ühendamises ja selle riigikaitse juhtimise huvides rakendamisel.

2. Kehtiv õigus

Riigikaitse Nõukoguga seotu on sätestatud rahuaaja riigikaitse seaduses ja ka sõjaaja riigikaitse seaduses.

Vastavalt Rrks § 12 lg 2 kuuluvad Riigikaitse Nõukogu koosseisu Riigikogu esimees, peaminister, kaitseväge juhataja, sõjaajal kaitseväge ülemjuhataja, kaitseminister, siseminister, välisminister ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimees.

Paragrahvi 13 järgi avaldab Riigikaitse Nõukogu arvamust

1) Riigikaitse üldkava kohta

- 2) Vabariigi Presidendile põhiseaduse alusel antud riigikaitsealaste funktsioonide kohta
- 3) muude põhimõtteliste perspektiivsete või kohest lahendamist nõudvate tähtsamate riigikaitsealaste küsimuste kohta.

Vabariigi President kutsub kokku Riigikaitse Nõukogu ja juhatab nõukogu istungeid.

Sõjaaja riigikaitse seadusega täpsustatakse Riigikaitse Nõukogu seisundit sõjaseisukorra ajal. § 8 alusel annab Riigikaitse Nõukogu arvamusi ja ettepanekuid muuhulgas sõjaaja lisaelarve eelnõule ning sõjapidamiskuludeks vajalike sise- ja välislaenu kohta ning ka rahulepingu kava kohta.

Praktikas käib Riigikaitse Nõukogu koos umbes kord kuus või pooleteise kuu jooksul. President on püüdnud Riigikaitse Nõukogu ülesandeid laiendada ning arutada kogu riigi julgeolekut käsitlevaid küsimusi. Nii on arutusele võetud ka Kirde-Eesti elektrijaamade tulevikku puutuv jm.

1937 a. põhiseaduse § 142 järgi asus Vabariigi Presidendi juures rahuajal nõuandva organina Riigikaitse Nõukogu. Koosseis oli määratletud põhiseaduses ning sinna kuulusid: peaminister, viis valitsuse liiget Vabariigi Presidendi nimetamisel, sõjavägede juhataja või ülemjuhataja, sõjavägede staabiülem ning Riigivolikogu ja Riiginõukogu esimehed.

Paljudes Euroopa riikides on olemas riigikaitsealased nõuandvad organid, mis paiknevad üldjuhul tegelikku riigikaitse juhtimist teostavate organite juures. Nende ülesandeks on tavaliselt nii vastava organi nõustamine, kui ka riigikaitse koordineerimine erinevate organite vahel.

3. Teiste riikide kehtivad põhiseadused

Austrias asub tähtsaima nõuandva organina liidukantsleri juures maakaitse nõukogu (landesverteidigungsrat), kellel on ka õigus nõukogu kokkukutsumiseks ning seal presideerimiseks. Sinna kuuluvad kaitseminister jt riigikaitse küsimustega seotud ministrid, ametnikud, kindralinspektor ning poliitiliste parteide esindajad Nationalrat'ist ja Bundesrat'ist. Maakaitse nõukogu parlamentaarse- ja valitsusvõimu seganõukoguna on põhiseaduslikult lubatav.

Maakaitse nõukogu tegeleb järgnevate probleemidega:

- sõjalis-poliitilised küsimused, nt kaitseväge valmisoleku probleemid ja kõik teised põhimõttelised tähtsust omavad küsimused riigikaitse;
- kõikehõlmava riigikaitse probleemid, mis ületavad üksnes sõjalisi küsimusi ja on poliitiliste esindajate subjektiivse arvamuse järgi põhimõttelise tähtsusega. Nendes küsimustes peab valitsus riigikaitse nõukogu ära kuulama. Maakaitse nõukogu võib välja töötada soovitusi erinevatele organitele ja selles mõttes võib ta Wehrgezetzi § 65 alusel anda soovitusi ka tegevüksuste organisatsiooni osas. Sealhulgas kuulub neile WG § 5 järgi kõigi Bundesheeri harude külastamisõigus, mida peaks tõlgendama kui üht liiki inspekteerimisõigust. (Roniger, lk 148)

Saksamaal kuuluvad liidu julgeolekunõukogusse liidukantsler, kaitseminister, välisminister, rahandus- ja majandusminister .

4. Järeldused lg.2 kohta

Riigikaitse Nõukogu on oma praktilises funktsioneerimises näidanud oma vajalikkust mitte üksnes presidendi nõustajana, vaid ka teatud koordineeriva organina riigikaitse kõrgema juhtimise osas, ühtlustades liikmete seisukohti kaitse- ja julgeolekualastes küsimustes. Samas on selle Riigikaitse Nõukogu asumine presidendi juures selle organi tegevuse efektiivsust oluliselt kahandav. See on seotud laiemalt eelpoolnimetatud probleemiga, mille tõttu presidendil ei ole sisulist juhtimisõigust ja aparati, millega oma võimu kaitseväge suhtes teostada.

Tulenevalt ettepanekust presidendi kui riigikaitse kõrgeima juhi staatusest loobumiseks ning Vabariigi Valitsusele selge ning üheselt mõistetava juhtimisvolituse andmisest peab nõuandev organ asuma täitevvõimu juurde, andes presidendile õiguse omal soovil selle istungitest osa võtta.

Seega on siingi lähtunud vastutuse konkretiseerimise põhimõttest - riigikaitset juhtiva institutsiooni juurde tuleb integreerida ka abistavad organid. Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu puhul on vaja anda vastus, kuidas ta tekib ning kes saavad selle nõukogu liikmeteks. Võimalus nõukogu koosseisu määramiseks peaks jääma seadusandjale, kuid koosseis peaks kindlasti olema täitevvõimu keskne, et tagada vastutuse koondumist, mitte selle hajumist eri institutsioonide vahel.

Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu liikmetena tuleksid kõne alla näiteks Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimees ning Vabariigi Valitsuse liikmetest ministrid, kes on kõige tihedamalt seotud riigikaitse funktsioonide täitmisega. Nõukogus ei tohiks ministritega kõrvuti samas õiguslikus seisundis olla ametnikke, sest nõukogu liikmel peaks olema oma otsuste eest ka selge poliitiline vastutus. Erinevate ametnike osalemise korra nõukogu istungitel sätestaks seadus. Kindlasti oleks põhjendatud menetlus, mille järgi teatud otsuste tegemisel kuulatakse eelnevalt ära pädev ametnik.

Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu tähtsaimaks õiguseks jääks agressiooni määratlemine. Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral peab siiski jääma võimalus kiireks sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni väljakuulutamiseks. Tänauses põhiseaduse redaktsioonis on selle otsuse tegemise õigus Eesti vastu suunatud agressiooni korral antud ainuisikuliselt presidendile. Siin kerkib jälle küsimus presidendi tegelikest võimalustest riigikaitse juhtimisel ning tema kui riigikaitse kõrgeima juhi funktsiooni sisutuses. Presidendi ei tohiks jätta üksi sellise fundamentaalse otsuse tegemise juurde nagu seda on agressiooni määratlemine. Vastutus selle otsuse tagajärgede eest ning faktiline riigi juhtimine sõja ajal hakkab ikkagi olema Vabariigi Valitsusel. Seetõttu on sobimatu valitsuse kõrvalejätmine selle otsuse tegemisest. Uues redaktsioonis on president viidud nn riiginotari rolli, kus vastutus lasub ettepaneku tegijal.

Samas on agressiooni korral vaja teha kiireid otsuseid ning seetõttu peaks jääma võimalus teha otsus kitsama isikute ringiga - Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu poolt. mitte tervikuna valitsuse poolt. Kaasaja tehniliste vahenditega oleks seda võimalik teha väga kiiresti.

Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu moodustamine valitsusekesksena võib mõnedel hinnangutel tekitada minivalitsuse Vabariigi Valitsuse sees, kes konkureerib oma funktsioonide täitmisel valitsuse tervikkooseisuga.

Paljudes riikides on poliitilistes traditsioonides olemas valitsuse sees väiksem nõukogu spetsiifiliste riigikaitset käsitlevate küsimuste jaoks. Ka Eestis on valitsemise praktika kinnitanud sellise organi

vajalikkust. Pädevad ministrid nt kaitse-, sise- ja peaminister peaksid pidevalt arutama kitsamas ringis julgeolekuküsimusi, et olla pidevalt aktuaalsete probleemidega kursis. Kogu valitsuse koosseisu ette nende küsimuste pidev toomine pole põhjendatud. Valitsus tervikuna käsitleb selliseid küsimusi tunduvalt harvemini.

Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu puuduks oma spetsiifiline õigusakt ning seega ei ole reaalselt ohtu, et ta valitsuse täiskooseisu otsustusvõimalust põhimõtteliselt takistaks. Agressiooni määratlemine teostuks presidendi väljakuulutamisotsuse kaudu. Valitsus juhib riigikaitset oma õigusaktidega.

Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioone juhib rahuajal kaitseväge juhataja, sõjaajal kaitseväge ülemjuhataja.

Kaitseväge juhataja ja ülemjuhataja nimetab ametisse ning vabastab ametist Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul

Riigikaitsekorralduse üheks keskseks probleemiks on pea alati olnud küsimus - kellele kuulub kõrgem kasuvõim kaitsejõudude üle.

Ülemjuhataja õiguslik institutsioon, mis tekkis püsiaarmee loomisega oli Kesk-Euroopa riikides enamasti vürstide käes ja see moodustas tema võimu ühe põhialuse.

See institutsioon leidis tee ka konstitutsioonidesse. Monarhiates oli ülemjuhatajaks riigipea ning see kuulus kuninglike prerogatiivide hulka.

Sisuliselt tähendas kõrgem juhtimine algselt kõigi korraldus- ja käsuvolituste summat kaitsejõudude üle.

5. Kehtiv õigus

Kaitseväge juhataja pädevuste üksikasjalik loend sisaldub rahuaja riigikaitse seaduses. Selle § 20 lg 2 alusel kaitseväge juhataja:

- 1) osaleb riigikaitse üldkava ja riigikaitsealaste tegevuskavade koostamisel ning kinnitab relvaüksuste tegevuskavad
- 2) korraldab väljaõpet ja kasvatust relvaüksustes
- 3) inspekteerib valmisolekut riigikaitseks
- 4) valvab õigusaktide ja antud korralduste täitmise üle.
- 5) annab kokkuleppel asjaomase ministriga juhtnõore riigikaitseks ettevalmistamise alal
- 6) teeb ettepaneku koos Vabariigi Valitsusega Vabariigi Presidendile kaitseväge juhtkonna nimetamiseks ja vabastamiseks
- 7) teeb Vabariigi Presidendile ettepaneku ohvitseri auastmete andmiseks
- 8) Kaitseväge juhataja töö korraldamiseks on tema alluvuses Kaitsejõudude Peastaap.

Järelevalvet kaitseväge juhataja suhtes teostab § 23 järgi Vabariigi Valitsus, kuulates ära kaitseväge juhataja igaaastase tegevusaruande riigikaitseliste rahuaegsete ülesannete täitmise kohta.

Väga oluliseks regulatsiooniks kaitseministri ja kaitseväe juhataja suhetes on § 17, mille järgi kaitseministri määrused ja käskkirjad kaitseväele ja Kaitseleidule avaldatakse täitmiseks kaitseväe juhataja poolt.

6. Teema käsitus Põhiseaduse Assambleel

Riigikaitse toimkonna esimees Enn Tarto leidis, et kõrgema käsuvõimu omaja peaks olema professionaal, ja kaitsevägi peaks ülemjuhataja kaudu alluma riigipeale. (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 8.istung, lk. 37*).

Kaido Kama argumendid kaitseväe juhatajale võimalikult suure autonoomia andmiseks kordasid Tarto arusaama (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 8.istung, lk.306*)

Kama sõnul toetas toimkond üksmeelselt seisukohta, et “on olemas eraldi amet, kus sõjavägede juhataja (–) on ka see isik, kes juhib kogu vastavasuunalist tegevust ning kes on ametisse nimetatud presidendi ettepanekul Riigikogu poolt.

7. Teiste riikide kehtivad põhiseadused

Austrias on Kaitseministeeriumi struktuuri juurde integreeritud ka Generaltruppeninspektorat. Volituste jagamise alusel on rajatud kindralinspektori (*generaltruppeninspektor*) ametikoht, mille kaudu kindralinspektor on Liidu kaitseministri **isiklik sõjaline nõuandja** (kindralinspektori funktsioon pole seadusega paika pandud. Tema olemasolu reguleerib üksnes Wehrgesetzi art 5 lg 2, millega ta on nimetatud maakaitsekojale liikmeks.

Ministeeriumi haldusaparaadi organisatsioon kuulub haldusõiguse valdkonda (materiaalses mõttes). Samas on Kaitseministeeriumi organisatsiooniõigusega ka kompetentsid kõrgemale sõjalise funktsiooni kandjale üle antud.

Armeekomandode liigendamise ministeeriumi juurde tekivad mõnigad eripärad. Nõnda on armeekomandant samaaegselt sektsioonijuhataja, seega ministeeriumi ametnik ning sõdur ja komandant wehrgesetzi mõttes. Komandandile alluvad armeekomandole allutatud üksused, koolid ja muud teenistuskohad. Tema vastutuse raamidesse armee juhtimisel ja varustamisel kuulub eelkõige sõjalise valmisoleku tagamine. Ta on ainuke funktsionaalselt vahetult kaitseministrile allutatud kõrgem bundesheeri komandant.

Kindralinspektor ei ole seevastu oma õiguslikult seisundilt komandant wehrgesetzi mõttes. Ta on kaitseministri kõrgeim sõjaline nõuandja ja maakaitsekojale liige. Sõjaseisukorras juhib ta peastaapi. Ta korraldab ainult ministeeriumi korraldusvolituste raames oma generalinspektoraadi tegevust. Selle “quasisektsiooni” juhatajana on tal koordineeriv funktsioon, ta võib anda vajalikke suuniseid ja teostada järelevalvet komandantide suhtes. Seeläbi on tal võimalus kaudselt sõjalise juhtimise sekkuda.

Saksamaa

Weimari vabariigis oli president ka kõrgeima käsuvõimu omaja. Siiski oli ka käsuaktide jaoks vaja tema puhul kaasallkirja, ent reeglina ei teostanud president oma käsuvolitusi ise, vaid delegeeris need kaitseministrile või kaitseväge juhile. Kui Weimari vabariigi põhiseadus põhistas Bismarcki seaduse eeskujul militaarse ülemjuhatause ulatusliku mõiste (kõrgem komandoõigus, nimetamise ja vabastamise õigus, kõrgem võimuinstant, militaarne käsuõigus) (Maunz, Deutsche Staatsrecht, lk 196) siis 1956. aasta põhiseaduse novell tõstab selle mahukaks muudetud mõiste eemale ja asetab selle asemele **kaitseministri korraldus- ja käsuõiguse** (GG art 65a lg 1), kusjuures ülejäänud riigipea prerogatiivid, eriti ohvitseride ja allohvitseride nimetamine ja vabastamine ning armuandmisõigus jäävad presidendile. See "befehl- ja kommandogewalt" tähendab, et liidu kaitseminister teostab kõrvuti oma haldusülesannetega ka kõrgemat militaarset juhtimisvõimu, mis sisaldab ka vägede juhtimist ja personaalküsimustega tegelemist. Erinevalt Weimari vabariigi aegsest kaitseministrist, kelle ülesannete sfäär piirdus praktiliselt militaarsete halduse- ja eelarveküsimustega, on liidu kaitseminister kõikide sõdurite kõrgem eestkostja.

Püüti igal juhul traditsionaalne ülemjuhataja sõjalise komandoõiguse sfäär kaotada. Saksa põhiseadus pole mitmete teiste Euroopa riikide traditsiooni ja eeskju järginud, millega kõrgeim juhtimine antakse riigipeale. Sellist lahendust oleks olnud raske sobitada liidupresidendile antud seisundiga.

Kuna kaitsejõud on osa täidesaatvast võimust, siis on sobilik neid juhtida vastavalt täidesaatva võimu kohta kehtivale põhireeglile parlamentaarselt vastutava valitsuse liikme kaudu. Kui kõrgema käsuvõimu andmine parlamentaarselt vastutavale valitsuse liikmele vastab esindusdemokraatia süsteemile, vajab see otsustus mitmest aspektist arutlemist. Põhiseaduse järgi on peaministril pädevus poliitiliste suuniste andmiseks. Need suunised on mõeldud täidesaatva võimu tipule.

Leiti, et **tegelik komandoõigus peab kuuluma parlamendi ees vastutavale täidesaatvale võimule**. Normaolukorras pidi käsuõigust kaitsejõudude suhtes teostama kaitseminister. Saksamaal ei jäetud mingit tsiviilvõimu poolt eraldatud ning üksnes sõjaväelastele reserveeritud ala.

Valitsuse liikmena on ta oma käsu- ja komandoõiguse teostamisel vastavalt GG art 65 seotud liidukantsleri poolt kindlaksmääratud poliitika põhisuundadega. Kaitseesiskorra valjakuulutamisega läheb käsu- ja komandoõigus liidukantslerile (art 115a).

Selles konfliktiolukorras sunnivad riigipoliitilised hädavajadused kogu tsiviilse ja sõjalise võimutäiuse andmist liidupoliitikat määrava liidukantsleri kätte.

Seega on kaitseminister kõrgeima käsuvõimu omajana kohustatud järgima valitsuse poolt antud suuniseid.

See suuniste andmise volitus ei tähenda aga seda, et liidukantsler võiks vahetult mõjutada armeed. Suunised on põhimõttelised suunda andvad otsustused. See tähendab, et kontakt kaitseväge kõrgema juhtkonna ja peaministri vahel peab toimuma eranditult läbi kaitseministri.

Kui tekivad vastuolud kaitseministriga, siis on põhimõtteline valitsuse otsustamiskompetents ka kaitseministrile siduv.

Kaitsejõudude organisatsioon pole mõeldav ka ilma tsiviilse käsuvõimu keskuseta - Kaitseministeeriumita. Ministeerium on jagatud osakondadeks, millesse on haaratud ka kindralinspektor ja maa-, õhu- ja mereväe inspektorid. Kaitsevägeorganisatsiooni tipus asetseb Generaltruppeninspektorat, mis allub otse Kaitseministeeriumile. Talle kuulub korpuste juhtimine ja koordineerimine. Kindralinspektor on peaosakonna juht ja inspektorid tema alluvuses on osakonnajuhatajad. Koos moodustavad nad sõjalise juhtimisnõukogu. Sõjalised- ja haldusalad on seega ministeeriumi alla kokku koondatud ja allutatud riigisekretärile ja kaitseministrile.

Seega võib ka Saksamaal kõrgeimat militaarametnikku pidada kaitseministri esimeseks nõuandjaks.

GG 1956 a. kaitseküsimuste novelliga tugevnes parlamendi põhiseaduslik seisund relvajõudude suhtes ja tema tipus seisva kaitseministri suhtes oluliselt ning selline seisund oli saksa riigikaitse korralduse ajaloos seni tundmatu. Kontrolli riigikaitse üle määravad juba ka GG art 87a eeskirjad, mille järgi liidu kaitseks välja pandud jõudude suurus ja nende organisatsioonilised piirjooned peavad selguma Bundestagi poolt vastuvõetud eelarves.

Parlamentaarset kontrolli raskuspunkt kaitseväge suhtes asetseb GG art 45a seondudes kohustuslikult ette nähtud Bundestagi kaitsekomisjoni tegevusega, kes jääb tegutsema ka kahe valimisperioodi vahel ja omab uurimiskomisjoni õigusi. See tähendab, et igasuguseid kaitseväge konflikte võib komitee igal ajal omal algatusel uurida ilma Bundestagi pleenumi otsuseta.

Abiorganina aitab kaitseasjanduse üle parlamentaarset kontrolli teostada ka Wehrbeauftragte - eriline sõjaväge puudutav ombudsman.

8. Kaitseministeeriumi ja kaitseministri pädevused Eesti riigikaitsekorralduses

Eesti riigikaitse juhtimisest tervikliku pildi saamiseks tuleb käsitleda ka kaitseministri ja valitsuse kompetentse.

8.1. Kehtiv õigus

Kaitseministeeriumi pädevusala on määratletud Rrks § 16. Selle järgi Kaitseministeerium:

1. töötab välja riigikaitsepoliitika põhisuunad, teostab ja koordineerib nende elluviimist
2. juhib ja korraldab reservväelaste mobiliseerimist
3. vaatab läbi kaitseväge ja Kaitseliidu struktuuri ning nende struktuuriüksuste moodustamise ja laialisaatmise
4. kinnitab kaitseväge juhataja ettepanekul kaitseväge palgalise koosseisu
5. koostab riigikaitse eelarveettepanekud ja esitab need valitsusele
6. korraldab kaitseväge ja Kaitseliidu majandamist ja finantseerimist
7. teostab kaitseväge ja Kaitseliidu varustamist relvadega jm varustusega
8. korraldab kutsealuste kutsumist ajateenistusse
9. kinnitab kaitseväge juhataja ettepanekul kaitseväge, Kaitseliidu ja teiste relvaüksuste sõjalise väljaõppe kavad
10. nõuab riigikaitsega seotud informatsiooni asjaomastelt isikutelt, asutustelt ja organisatsioonidelt

11. kontrollib kaitseväge ja Kaitseliitu

Kaitseministri määrused ja käskkirjad kaitseväele ja Kaitseliidule avaldatakse täitmiseks kaitseväge juhataja poolt.

Rahuaaja riigikaitse seadus annab kaitseministrile olulisi korralduslikke, järelevalve ja kontrolli volitusi kaitsejõudude juhataja ja Kaitsejõudude Peastaabi suhtes. Praktikas on nende volituste teostamine olnud väga komplitseeritud.

Järgnevalt olgu esitatud mõned näited lisaks eelpooltoodutele nendest vastuoludest igapäevases praktikas.

8.2. Vastuolud Kaitseministeeriumi ja Kaitsejõudude Peastaabi vahel

Viimase aja probleemidest on kõige paremaks näiteks riigikaitse hariduse korraldamise ümber toimuv. Selliseid pädevuskonflikte ja vastastikuseid vaidlusi on toimunud korduvalt, kuid viimane konflikt tõi need vastuolud eriti selgelt välja. Pädevuskonflikt kestis pikka aega ning kulmineerus 1997. aasta kevadel kahe konkureeriva sõjakooli loomisega. Seda tüli Kaitseministeeriumi ja Kaitsejõudude Peastaabi vahel iseloomustas nt nn "käskkirjade sõda", millega kaitseminister ja kaitseväge juhataja üksteise käskkirju tühistasid ning õigusvastaseks kuulutasid. Selle vaidluse lahendamiseks pöördusid asjaosalised erinevate institutsioonide - presidendi, õiguskantsleri ja valitsuse poole. Selgus, et sellise konflikti lahendamise meetodid on äärmiselt puudulikud ning mitmete vaatlejate hinnangul oleks olukorra lahenduseks üksnes see, kui üks või teine pool tagasi astuks. Ka sellise lahenduse kohaldamine oleks riigielu seisukohalt väga keeruline ning põhjendamatu, sest tegu on õigusliku regulatsiooni puudulikkusega. Vabariigi Valitsus lahendas tüli oma 1998 aasta algul otsusega, mille järgi luuakse Kaitseväge Ühendatud Õppeasutused.

Traagilised Kurkse sündmused tõstasid veelkord teravalt vastutuse probleemid riigikaitse juhtimisel ning vastuolude ja pädevussfääride kattumine tuli väga selgelt esile. Valitsus võttis ülesandeks selle küsimuse lahendamise ning põhiseaduse 10.peatüki uus redaktsioon on üheks väljundiks kõrgema juhtimise korrastamise kavades.

8.3. Vabariigi Valitsuse pädevus

on määratud Rrks § 14. Selle järgi Vabariigi Valitsus (valikloendina):

1. algatab riigikaitseks vajalikke seaduseelnõusid
2. kinnitab kaitseministri ettepanekul riigikaitse üldkava ja mobilisatsioonikava
3. esitab Riigikogule riigikaitsepoliitika põhisuunad
4. teeb Vabariigi Presidendile koos kaitseväge juhatajaga ettepaneku kaitseväge juhtkonna ametissenimetamiseks ja vabastamiseks
5. kinnitab kaitseväge ja Kaitseliidu struktuuri, väeosade moodustamise, ümberformeerimise ja laialisaatmise ja paiknemise
6. valmistab riiki ette kaitseks
7. korraldab koostöös kaitseväge juhatajaga teiste relvaüksuste sõjalist väljaõpet tegutsemaks kaitsejõudude koosseisus
8. otsustab muid riigikaitsega seotud küsimusi, mis ei ole Eesti Vabariigi põhiseaduse ja kaesoleva seadusega antud Riigikogu või Vabariigi Presidendi pädevusse.

Kaitseväe juhataja ja ülemjuhataja nimetab ametisse ning vabastab ametist Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul

Presidendi õigus teha Riigikogule ettepanek kaitseväe juhataja või ülemjuhataja nimetamiseks on sätestatud ka põhiseaduse § 78 p 11.

Sõjavägede ülemjuhataja ametikohal on Eesti Vabariigis seni olnud vaid üks isik - Johan Laidoner, kes sellesse ametisse määrati kolmel korral - Vabadussõja ajal, 1924 aasta mässu ajal ning peale 1934 aasta riigipöõret. Sõjavägede juhatajana oli ta tegev ka 1938 - 1940.

1992. a. 3. detsembril tegi president Riigikogule ettepaneku nimetada kaitseväe juhatajaks Aleksander Einseln, kes oli USA kõrgem ohvitser.

1996. aastal nimetas Riigikogu presidendi ettepanekul uueks kaitseväe juhatajaks Johannes Kerdi.

Srks § 4 lg 2 järgi allub kaitseväe ülemjuhataja Vabariigi Presidendile kui riigikaitse kõrgeimale juhile ja on aruandekohuslik Riigikogu ja Vabariigi Presidendi ees.

Kaitseväe juhataja õiguslik seisund ja tema nimetamise kord on ebasobiv parlamentaarse demokraatia puhul, sest ta annab kaitseväe juhatajale väga tugeva mandaadi ning muudab kõrgeima kaitsevälase nimetamise poliitilise võitluse objektiks. Kaitseväe juhataja ei tohi seista sõltumatusena demokraatlikult legitimeeritud organite kõrval. Praeguses olukorras on kaitseväe juhataja institutsiooni tegevuses võimalik täheldada püüet sedalaadi sõltuvuse suurendamisele.

Kaitseväe juhataja nimetamine parlamendi poolt on Euroopa standardiga võrrelduna ebatavaline ja võrreldav vaid situatsiooniga Prantsusmaal, kus see toimub vahetu demokraatiaga legitimeeritud presidendi poolt. Eesti kaitseväe juhtimisel annab see kaitseväe juhatajale ja kaitseministrile sarnase õigusliku seisundi. See viib paratamatult pädevuskonfliktideni. Tagajärjeks on pingestunud suhted, mis viivad riigikaitse kahjustumiseni.

Praeguses olukorras, kus Riigikogu nimetab kaitseväe juhataja ametisse on kaitseväe juhatajal samasugune legitimatsioon nagu peaministril, kes saab oma volitused valitsuse moodustamiseks reeglina Riigikogult peaministri ettepanekul. Kaitseväe juhataja legitimatsioon on seega kõrgem kui kaitseministril, kuna viimase nimetamise aluseks Presidendi poolt on kõigest peaministri otsus.

Kuna kaitseministri ja kaitseväe juhataja ülesannete täielik eraldamine on vaevalt võimalik, siis tuleb kaitseväe juhataja väga selgelt allutada Vabariigi Valitsusele. Selleks tuleks ka kaitseväe juhataja volitusi vähendada ministri kasuks.

Teiseks tuleb kaitseväe juhataja nimetada ametisse Vabariigi Valitsuse poolt. Riigikogu mõju kaitseväele väheneks kaitseväe juhataja nimetamise ja vabastamise õiguse kadumisega vaid vähesel määral. Riigikogule jääb õigus moodustada riigikaitsekomisjon (§ 71), pöörduda arupärimistega kaitseministri poole (§ 74) ning õigus avaldada talle umbusaldust (§ 97).

Need parlamendi poolt tsiviilkontrolli teostamise instrumendid on täiesti piisavad.

Kaitseväe juhataja nimetamine põhiseaduses pole põhjendatud. Kaitseväe juhataja kui põhiseadusliku institutsiooni mainimine põhiseaduses annab talle põhjendamatult tugeva positsiooni kaitseministri kõrval.

Oluline on kaitseväe juhataja selge alluvus poliitiliselt vastutava valitsuse ees. Kaitseväe juhataja rolli tuleks määratleda lihtseaduse tasandil. Sellest tulenevalt peab muutma mitmeid põhiseaduse paragrahve, jättes välja kohad, milles on nimetatud kaitseväe juhatajat ja ülemjuhatajat.

9. Järeldused

Korduvalt pädevus- ja alluvuskonfliktid riigikaitse alal on selgeks tõendiks, et tegu ei ole üksnes isikutevahelise vastuoluga ja seaduse tõlgendamise küsimustega, vaid ka kompetentside jaotamise probleemiga põhiseaduse tasandil. Samasugused vastuolud eelmise kaitseväe juhataja Aleksander Einselni ja Kaitseministeeriumi vahel kahjustasid oluliselt kaitseväe arengut ning takistasid normaalse koostöö väljakujunemist kahe keskse riigikaitse juhtorgani – Kaitseministeeriumi ja Kaitsejõudude Peastaabi vahel. Ka riigikaitse hariduse korraldamise ümber puhkenud konfliktid kinnitasid nimetatud probleemide jätkumist. Lahenduse leidmine peab lähtuma õigusriikliku korralduse printsiipidest ja tugevdama tsiviilkontrolli kaitseväe suhtes ning tagama riigikaitse juhtimisel erinevate põhiseaduslike institutsioonide vastutuse ja alluvuse selge määratletuse. Selge lahenduseni saab jõuda kogu juhtimisvõimu andmises Vabariigi Valitsusele ning sisutihja põhiseaduse sätte, mille järgi “president on riigikaitse kõrgeim juht” kõrvaldamisega. Kaitseväe juhataja pädevus piirduks operatiivse juhtimise sfääriga ning tema üheselt tõlgendatava alluvuse täitevvõimule tagab uus § 127 sõnastus.

Poliitilise juhtimise põhimõttena kehtib niisiis järgmine: kaitseväe peab nii põhiseaduse raamesse mahutama, et ta ei oleks mitte võõrkeha, vaid üldise demokraatliku riigiorganisatsiooni osa. Kaitsejõud peavad olema “demokraatlikud relvakandjad demokraatlikus riigis” ning ei tohi moodustada “riiki riigis”. Sel eesmärgil peab nad integreerima täidesaatva võimu juurde ja allutama tõhusale ja selgelt määratletud tsiviilkontrollile. Sellega lülitatakse välja suundumus iseseisva “sõjalise võimu” või “neljanda võimu” suunas.

Seega kõrgem juhtimisvõim peaks olema valitsusvõimu vahend. Kõrgema juhtimise teises mõttes sisustamine oleks vastuolus sõjaväe korralduse põhimõtetega demokraatliku võimuteostuse raames.

Võib öelda, et põhiseaduse § 127 praegusest ülesehitusest tulenevad probleemid on takistanud korduvalt riigielu sujuvat arengut ning viinud riigikaitset ning kogu riigi juhtimist kahjustavate tagajärgedeni.

Põhiseaduse üks ülesanne on tagada kesksete riigivõimu institutsioonide sujuv koostöö ning luua õiguslik regulatsioon, millega välditakse võimalike õiguslike blokaadide tekkimist ühe või teise institutsiooni poolt riigi toimimiseks vajalike otsuste tegemisel. Meie põhiseaduse 10.peatükist tulenev selguse puudumine riigikaitse kõrgema juhtimise osas on paraku selliste blokaadide teket korduvalt võimaldanud ning seda tuleks põhiseaduse teksti korrastamisega edaspidi vältida.

Uues § 127 redaktsioonis on valitsuse rolli sätestamisel eeskujuks võetud ka 1920. aasta põhiseadus.

Eesti 1920 aasta põhiseaduse § 60 sõnastuses: "Vabariigi Valitsus juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatus ja sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest."

Seoses riigikaitse juhtimisvolituse määramisega Vabariigi Valitsusele tuleb vastavalt muuta ka kaitseväge juhataja ja ülemjuhataja nimetamise korda. See volitus jääb Vabariigi Valitsusele. Kaitseväge juhatajat ning ülemjuhatajat ei tooda põhiseadusliku institutsiooni tasandile ning jäetakse läbivalt põhiseaduse tekstist välja.

Kõrgema juhtimise korrastamise puhul tuleb ümber vaadata ka presidendi juures asuva Riigikaitse Nõukogu funktsioonid ning asukoht. Tulenevalt Vabariigi Valitsuse riigikaitse juhtimiskohustusest peab nõuandev organ Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu näol asuma täitevvõimu juures ning selle moodustajaks oleks peaminister. Seadusandja otsustuseks jääks selle nõukogu koosseis, ent eelkõige peaks see jääma seotuks valitsuse liikmetega, kellel on reaalne vastutus käsitletavate probleemide lahendamise eest. President võib vastavalt § 78 p 16 uuele sõnastusele osa võtta Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu tööst.

Kriisi eskaleerumisel on mitu erinevat faasi. Vajalik on, et juhtimine erinevate kriisiolukordade ajal ei vahetuks, vaid oleks selgelt ühe institutsiooni käes. Käsuliini tipp tuleb fikseerida samasuguse selgusega nagu see on korraldatud kaitseväge kõigil tasanditel. Riigi üldjuhtimine peab jääma täidesaatvat aparati omavale institutsioonile ja samas olema ka ainuisikuliselt määratletud. Sõjaseisukorra aegne riigijuhtimine ei koosne ainult sõjalis-strateegilisest poolest, vaid eelkõige peab tagama riigi kui terviku jätkuva funktsioneerimise kriisi ajal. Seda saab efektiivselt teostada üksnes täitevvõimu juht.

§ 128. Riigikogu kuulutab Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ning otsustab kaitseväge kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel.

Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral kuulutab Vabariigi President välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni ning nimetab kaitseväge ülemjuhataja, ootamata ara Riigikogu otsust.

Sõjaseisukorral laiemas mõttes on riigis kaks toimimistasandit - rahvusvahelisõiguslik ja siseriiklik.

Selle mõiste sisu laiendades võib vaadelda sõja kuulutamist tegelikus mõttes kui rahvusvahelisõiguslikult olulist akti, millega üks riik teisele sõja kuulutab ning konfliktist osavõtjatele tehakse selgeks, et asetleidvat konflikti tuleks vaadelda rahvusvahelisena ning seega sõjana rahvusvahelise õiguse mõttes.

Vastavat sõjakuulutust võib kasutada nii aktiivne (ründav) pool kui passiivne ehk reaktiivne (rünnav) pool. Sõjakuulutamine puudutab iseenesest üksnes riigi välispoliitilisi suhteid, ent ei ütle midagi sõjaväe kasutamise või ründe viimise kohta.

Tegutsemiskorraldus riigi sees teenib eelkõige armee löögivalmidusse seadmist. Seeläbi luuakse ka

erinevaid sissetungivõimalusi kodanike õigussfääri. Sõjavägi viiakse oma rahuaegsest seisundist lahinguvalmidusse ja selleks vajalikud abinõud tuleb igal juhul tarvitusele võtta.

Reservarmee viimiseks lahingukorda on olemuslikuks eelkõige reservistide mobiliseerimine ehk nende tegevteenistusse kutsumine.

Sõjakuulutus kui üks riikluse eksistentsiaalseid otsuseid, mis peab demokraatias olema konstitutsiooniõiguslikult kindlustatud ja toimuma ainult kindla menetluse alusel määratud organi poolt, kusjuures peab tagama, et otsustajate hulgas oleks võimalikult suur esindatus. Selline otsustus peab tulema kõrgeimalt esinduskogult, mis esindaks kõiki riigi kodanikke.

1. Kehtiv õigus

Sõjaaja riigikaitse seaduse § 3 defineerib § 128 seotud põhimõisted.

Sõjaseisukord on Riigikogu või Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutatud riigi eriõiguslik kord, mille erisused määratakse kindlaks seadusega ja selle alusel kehtestatud muude õigusaktidega.

Mobilisatsioon on kaitsejõudude, riigimajanduse ja riiklike institutsioonide viimine rahuaja seisundist sõjaseisukorda. Mobilisatsiooni väljakuulutamisel kutsutakse reservväelased tegevteenistuse vastavalt mobilisatsioonikavale. Mobilisatsioon võib olla kas osaline või täielik.

Demobilisatsioon on kaitsejõudude, riigimajanduse ja riiklike institutsioonide viimine sõjaseisukorrast rahuaja seisundisse.

Erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ning mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamise menetlus on sätestatud Riigikogu kodukorra seaduses.

Riigikogu esimees kutsub Vabariigi Presidendi ettepanekul kokku täiendava istungi või erakorralise istungjärgu. Erakorralisel istungjärgul või täiendaval istungil on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust.

Rrks § 128 järgi esitab Riigikogu juhatus vastava eelnõu istungi päevakorda ning otsuse eelnõu võetakse päevakorda kohe peale selle esitamist ning hääletatakse samal istungil, millel selle arutamist alustati. Juhataja võib istungit pikendada kuni hääletustulemuste selgumiseni. Juhtivkomisjoni eelnõu läbivaatamiseks ei määrata. Seejärel kuulatakse ära presidendi ettekanne ning Riigikogu liikmed võivad esitada Vabariigi Presidendile küsimusi. Järgnevalt avatakse läbirääkimised, mille järel võivad Vabariigi President, peaminister ja fraktsioonide selleks volitatud esindajad esineda lõppsõnaga. Peale nende ärakuulamist paneb istungi juhataja otsuse eelnõu hääletamisele.

Eelduseks kaitseväe tegutsemisele on fakt, et sõjaseisukord on jõustunud ja tegutsemiskäsk on antud ja selle teostamiseks on abinõud tarvitusele võetud. Esmaülesanne seejärel seisneb selles, et kaitsejõud löögivalmis seada ning kaitsekava kohaselt oma ülesandeid täita.

Kaitseväele tegutsemiskäsu andmiseks on volitatud sõjaseisukorras kaitseväe ülemjuhataja ja enne tema nimetamist peab seda ülesannet täitma kaitseväe juhataja. Kaitseväe ülemjuhataja pädevus on täpsemalt piiritletud sõjaaja riigikaitse seaduses.

Sõjaseisukord lõpeb sõjaaja riigikaitse seaduse § 3 lg 2 alusel Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu poolt sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamiseiga.

Vabariigi Presidendi ülesandeks on Eesti vastase agressiooni korral **nimetada kaitsejõudude ülemjuhataja**. See õigus korrespondeerub **mobilisatsiooni väljakuulutamise õigusega rünnaku korral** ja H-J.Uibopuu võrdleb seda hädaseadluste andmise õigusega (§ 109) edasilükkamatute riiklike vajaduste korral. (*H-J.Uibopuu, Eesti presidendi kompetentsid 1992.a. põhiseaduse järgi, lk 40*).

Presidendi nimetatud volitus on väga oluline, sest kaasaegsed sõjad võivad toimuda erakordselt kiiresti ning parlamendi kokkukutsumine võib osutuda võimatuks. Juhul, kui see volitus jätta üksnes parlamendile võiks tekkida ületamatuid raskusi õiguspäraseks sõjakuulutuseks. Siis oleks põhiseaduse rikkumine vältimatu. Eesti kodanikele jääb muidugi õigus põhiseaduse § 54 alusel osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu.

T.Velliste leidis Põhiseadusliku Assambleel sõnavõttus, et selle sätte põhjuseks on ainult ajaline otstarbekus.

Ei ole välistatud olukord, kus ka presidendil pole võimalik seda otsust langetada ja seetõttu võiks olla vajadus veelgi kaugemalemineva sätte lisamiseks, nii nagu see on Saksamaal, kus pädeva organi takistatuse korral antakse volitus kõigile veel toimimisvõimelistele riigorganitele vastupanu osutamiseks. See Saksa põhiseaduse säte on arvestanud moodsaid sõjapidamise meetodeid, sealhulgas tuumarelva kasutamist, sest kiire ja ootamatu raketirünnaku korral on kesksete põhiseaduslike institutsioonide hävitamine või tegutsemisvõimetuks muutmine täiesti reaalne.

2. Teema käsitus Põhiseaduse Assambleel

J. Raidla rõhutas oma eelnõu tutvustamisel Põhiseaduslikul Assambleel, et Riigikogul on tema eelnõu järgi täita keskne roll anomaalsete situatsioonide lahendamisel. "Tema pädevuses on riigis erakorralise seisukorra väljakuulutamine, ka sõja, sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni, samuti demobilisatsiooni kuulutab presidendi ettepanekul välja Riigikogu. Tõsi, vastavalt § 77 p 17 on presidendil õigus välja kuulutada sõjaseisukord ka iseseisvalt, kuid järgides § 123 nõudeid. § 123 aga sätestab, et sõjaseisukorra võib president välja kuulutada vaid sõjalise kallaletungi korral vabariigile ning valitsuse ettepanekul. Puudub valitsuse ettepanek, puudub presidendil ka võimalus seadusjärgse otsuse langetamiseks." (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 3.istung, lk. 73*).

J. Adamsi eelnõus asus samasisuline säte §-s 92 : "Riigikogu otsustab sõjaseisukorra väljakuulutamise, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ning kaitseväge kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks. Sõjalise kallaletungi korral võib riigivanem valitsuse ettepanekul kuulutada välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni ootamata ära Riigikogu otsust."

3. Eesti 1920. aasta põhiseadus

Riigikaitse seisukohast oli tähtis, et parlament jäi endiselt ainupädevaks institutsiooniks sõja ja mobilisatsiooni väljakuulutamise ning rahu sõlmimise otsustamisel. Peaministri kompetentsi kuulus seevastu sõja tegelik väljakuulutamine ja rahu praktiline saavutamine.

Asutava Kogu üldkogul vastuvõetud sõnastuses oli öeldud, et valitsus hoolitseb riigi välise puutumatus eest ning kuulutab sõda ja teeb rahu Riigikogu vastava otsuse põhjal (§ 60).

Vabariigi Valitsusel oli õigus iseseisvalt mobilisatsioon välja kuulutada agressiooni korral või juhul, kui vastane oli mobilisatsiooni välja kuulutanud.

Eesti 1937 aasta põhiseaduse § 132 alusel "Vabariigi President kuulutab oma otsusega välja mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni. Vabariigi President kuulutab sõja Riigikogu üldkoosoleku vastava otsuse alusel."

Kallaletungi korral või vastastikuseks kaitseks sõlmitud liidulepingu täitmisest tulenevatel juhtudel otsustas president sõjategevuse alustamise Riigikogu üldkoosoleku otsust ära ootamata.

4. Teiste riikide kehtivad põhiseadused

Austrias peab president vastavalt B-VG art 38 parlamendi sõja kuulutamiseks kokku kutsuma. Selle parlamendi otsuse kuulutab B-VG art 40 alusel välja parlamendi esimees ning otsusele peab kaasallkirja andma liidukantsler. Seejärel kuulutatakse otsus ametlikult välja. Austria puhul langeb ära võimalus, et ta klassikalises mõttes sõja kuulutamise kaudu võiks algatada rünnakusõda, sest Austria on deklareerinud oma alalist neutraliteeti.

Saksamaal on ette nähtud keerukas ja mitmeastmeline sõjakuulutamise süsteem. GG art 115a järgi määratleb Bundestag kooskõlas Bundesrat'iga kindlaks, kas liidu territooriumile tungitakse relvajõul või teeb kindlaks sellise sissetungi vahetu ohu (verteidigungsfall). Selleks otsustuseks teeb ettepaneku valitsus ning see vajab kahekolmandikulist häälteenamust ja vajab vähemalt Bundestagi enamiku kohalolekut. Kui olukord nõuab otsekohest tegutsemist ning Bundestagi kokkutulemine on takistatud, siis teeb otsuse ühisistung (gemeinsame ausschuss), mis koosneb Bundestagi ja Bundesrati liikmetest.

Juhul, kui riigi territooriumi on rünnatud ja pädevad organid on töövõimetud ettenähtud viisil sõjaseisukorra väljakuulutamiseks, siis loetakse sõjaseisukord rünnaku tõttu tekkinuks ja väljakuulutatuks rünnaku algamise hetkest alates.

Sõjaseisukorra väljakuulutamisele läheb käsuvõim kaitsejõudude üle liidukantslerile.

Soomes teeb kaitsejõudude mobiliseerimiseks otsuse president. Kui otsus on tehtud, siis kutsutakse kokku parlament, kes peab hoolitsema mobilisatsioonikulude katmise eest. Sõjaseisukorra kuulutab samuti välja president, ent see otsustus vajab parlamendi nõusolekut.

Prantsusmaal vajab sõjakuulutamine parlamendi volitust.

Itaalias kuulutab president vastavalt põhiseaduse art 87 välja parlamendi kodade poolt tehtud otsuse sõjaseisukorra kehtestamiseks.

5. Järeldused

Üldjoontes on § 128 sätestatud normid küllaldased riigi sõjalise vastupanu käivitamiseks. Kindlasti on vajalik kaasaegseid sõjapidamisviise arvestades mingi organi või kogu õigus rünnaku korral ilma Riigikogu otsust ära ootamata iseseisvaks sõjaseisukorra väljakuulutamiseks.

§ 126 sätestatud sõjaaja riigikaitse seadus annab juhtnöörid edasiseks tegevuseks sõja ajal. Ajalise faktori suhtes on praegune § 128 sõnastus agressiooni korral sõjaseisukorra väljakuulutamiseks küll vastuvõetav, ent riigi juhtimise loogika seisukohalt ei ole presidendi õigus üksinda agressiooni määratlemiseks põhjendatud. See seondub § 127 muudatusettepanekute juures käsitletud presidendi sisutühja volitusega, millega ta on küll "riigikaitse kõrgeim juht", ent tegu on üksnes representatiivse juhtimisega, mille säilitamine presidendi funktsioonina ei ole põhjendatud. Täiesti sobimatu on olukord, kus sõja või mobilisatsiooni väljakuulutamise otsuse tagajärgede eest faktiliselt vastutav Vabariigi Valitsus on agressiooni määratlemisest kõrvale jätetud. Selline valitsuse kõrvalejätmine ei sobi nagu eelnevalt § 127 puhul osundatud meie riikliku korralduse printsiibiga, mille järgi täidesaatvat võimu teostab riigis Vabariigi Valitsus. Selle võimupädevuse juurde kuulub ka riigikaitse juhtimine. Seoses Vabariigi Valitsuse volituste korrastamisega peab Riigikogule sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni kehtestamiseks ettepaneku tegemise õigus olema Vabariigi Valitsusel kui vastutaval ja vastavat informatsiooni oma aparaadi kaudu valdaval institutsioonil.

Kuna agressiooni korral vajatakse kiireid otsustusi, siis tuleks agressiooni määratlemine sellel juhtumil anda Rahvusliku Julgeoleku Nõukogule, mitte valitsuse täiskoosseisule, sest kogu valitsuse otsuse tegemine võib võtta liiga kaua aega. Kaasaegsete sidevahendite abil peaks olema võimalik Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu liikmete otsuse tegemine väga kiiresti ning küllalt suure tõenäosusega õnnestuks Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu ka mõne tunni jooksul kokku kutsuda. Presidendile kui riigipeale jääks mõlemal juhtumil väljakuulutamiseõigus. Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu ettepanek presidendile sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni väljakuulutamiseks oleks presidendile siduv. Riigipea väljakuulutamiseõigus on rahvusvahelisõiguslikult tunnustatud põhimõte.

Seega vajaks § 128 muutmist seoses § 127 ümberkujundamisega

§ 129. Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul võib Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu häälteenamusega välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks.

Riigi kasutuses olevat õiguslikku võimalust kasutada kriisi- ja eriolukorra seadusandlust siis, kui "normaalõigus" selleks enam ei piisa, võib üldiselt koondada "eriolukorra õiguse" (põhiseadus, seadused, muud õigusaktid) mõiste alla. Selle kompleksi kirjeldamisele on pühendatud paljudes

Euroopa riikides rohkesti kommentaare ja publikatsioone

Kaasaegsele konstitutsioonilisele, vabale, demokraatlikule ja sotsiaalsele õigusriigile on erakorralise seisundi määratlemisega seotud küsimused fundamentaalse tähtsusega.

Meie õiguslikult vabadustele orienteeritud õigussüsteem peab mittekonstitutsioonilise riigivõimu teostamise ohu kõrvaldama; ta võib ainult seal, ainult niivõrd ja ainult niipalju "eriõigust", eelkõige isikliku vabaduse piiranguid lubada, kuivõrd normaalne õiguskord pole võimeline ühiskonnale ohtlikke või teda vahetult ähvardavaid ohte kõrvaldama.

Enamasti on **erakorralise seisukorra** mõiste määratlemisel jõutud järgmise formuleeringuni:

Tõsised ohud riigi seisundile (eksistentsile) või avalikule julgeolekule ja korrale, mida ei saa kõrvaldada põhiseaduses ette nähtud normaalsete vahenditega ning mille puhul tuleb kasutada erakorralisi meetmeid.

Juba Rooma vabariiklikul perioodil tunti erakorralise ohuseisundi korral kõigist teistest ametnikest kõrgemal seisvat "erakorralise olukorra magistraati" - diktaatorit, kes valiti kuueks kuuks.

Kui eriolukorras peab riik kasutama erilisi tegutsemisviise, peab ta ikkagi õigusriigi printsiipe järgima, et kõik toimuks selleks olukorraks ettenähtud õiguskorralduste raames ja ainult täpselt kindlaksmääratud eeldustel; et erivolituste kasutamine vajaks veel võimalusel parlamentaarset luba ja nii eriõiguse kasutamise aeg kui ulatus alluksid parlamendi kontrollile ja tema "kassatsiooniõigusele".

Vastandina sellele toimus sotsialistlikes riikides ühiskonna ja riigi ees tingimatu põhiõiguste allutamine nn ühiskonna hüvanguks, mille sisu määras kindlaks juhtiv riigipartei.

Sellest lähtuvalt võib meie eriõiguslike regulatsioonide põhimõttena mõista seda, et ka hädaolukordades põhiliselt kasutatakse normaalset "instrumentariumi" ja ainult täiesti erilises olukorras võib kasutada erilisi kriisnorme.

Ülesanne seisneb optimaalsete vahendite leidmises, et muuta oht võimalikult minimaalseks.

Eriti selgelt on seda näha olukorras, mille puhul nt kaitsejõud politsei toetuseks korra ja julgeoleku tagamiseks appi võib võtta või neid kasutada eluliselt vajalike kaupade tarnimise kindlustamisel ja teatud majandusharude töö tagamisel.

Praeguse õiguskorra puhul, mille jaoks eriõigus on antud, võib teha ühe üldise järelduse. Mida rohkem õiguskord on vabaduste tagamisele suunatud ja mida rohkem on diferentseeritud võimude vastastikuste suhete ja sõltuvuste süsteem, mis peab tagama kodanike võimalikult suurema vabaduse, seda enam peab arvestama normaalaegadel riikliku toimimise aeglust ja keerukust, siis peab seda enam tegema eriolukorras, et tagada otsustusprotsessi ja otsuste täitmise õigeaegset ja ühtset elluviimist.

Mida rohkem põhiseadus ühiskonna liikmete õigusi normaalolukorras tagab, seda detailsemaks ja

diferentseeritumaks peavad ja ka üksnes hädavajalikul määral piiratuna, jääma kõrvalekalded kriisiolukordade puhul. Kui määratakse kindlaks "õigused väljaspool normi" ei tohi ometi loobuda konstitutsioonilistest põhiprintsiipidest. Seda enam peab looma kontroll- ja tagatismehhanisme kuritarvituste vastu ja seda vähem tuleb kõne alla regulatsioon generaalklauslite või generaalvolituste abil.

Peab olema tagatud, et vaba demokraatlik põhikord ka kriisiseisundi puhul oma tuumas jääks puutumatuks ning võiks selle olukorra üle elada ja ohu lõppemisel jälle algupärasel vormis, ilma mingite seadusest kõrgemal seisva hädaõigusega taastuda täies mahus.

Põhimõtteliselt peab tõdema, et nn *erakorralise olukorra õigus ei ole mitte isoleeritud eriõigus* kriisiolukorra puhuks, vaid kogu õigussüsteemi integreeritud õigusliku alusena nende riiklike vastutusalade jaoks, mille ülesandeks on ka kriisiolukorras ühiskonna hüveks tegutseda. Erakorralise olukorra õigus ei lülita normaalolukorra õigust välja, vaid täiendab ja modifitseerib seda eriolukordade puhuks, mööduvateks olukordadeks.

Kriisnormid lähevad ka ainult siis käiku ja üksnes nõnda palju, kuivõrd ühiskonna üldised käitumisnormid ei suuda enam probleemidest jagu saada. Nende normide eesmärk on ennekõike koordineerimine, inimekäitumise juhtimine. Sellega asendab kriisiõigus vajalikes kohtades puuduva mõistlikkuse õigusliku sunniga.

Põhiprobleemiks erakorralise olukorra väljakuulutamise korral on täitevvõimu kuritarvituste vältimine, et kriisnorme kasutataks ainult tõelises kriisiolukorras ja üksnes nii palju kui see objektiivselt on vajalik; teisalt on selle reeglistiku ülesanne vastutavale võimuorganile anda võimalus vajalikke abinõusid õigeaegselt ja tõhusalt kasutada.

Demokraatlik kord on alles siis täielik, kui ta ka demokraatiat kaitseb ja seda kaitsetult käest ära ei anna.

Kriisnormide õigusliku aluse leidmiseks peab iga riik leidma oma regulatsiooni. Võõrad süsteeme, ka sarnaste ühiskondlike süsteemide puhul pole mõtet lihtsalt üle võtta.

1. Kehtiv õigus

Meie põhiseadus annab kriisiolukorraks alusnormid - osaliselt raamvolitustena, mis vajavad osaliselt täiendamist eriseadustega.

Need puudutavad konkreetselt eelkõige:

*kodanike kaitseväeteenistuse ja asendusteenistuse kohustus § 124

*erakorralise olukorra väljakuulutamine Riigikogu poolt § 129

*ettepaneku tegemine erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks Riigikogule Presidendi või Vabariigi Valitsuse poolt § 129

1.1. Kriisiseadused

Tähtsaimad kriisiolukordi reguleerivad seadused on eriolukorra seadus ja erakorralise seisukorra seadus.

Eriolukorra seadus on mõeldud loodusõnnetuste ja katastroofide ning selliste sise- probleemide korral, mis ei ohusta põhiseaduslikku korda.

Põhiseaduse § 129 määratleb, et erakorralise seisukorra korralduse sätestab seadus. Erakorralise seisukorra seaduse põhifunktsioon on põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumine.

Erakorralise seisukorra seadus näeb ette riigiorganite pädevused ja tegutsemisülesanded ja - võimalused erakorralise seisukorra ajal. Sealhulgas sisaldavad nad ka karistussätteid ning sätestavad põhiõiguste piirangud niivõrd, kui see on vajalik.

Vastava seaduse § 3 loetleb põhiseaduslikku korda ähvardavaid ohte. Nendeks on: *Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katse

*terroristlik tegevus

*vägivaldaga seotud kollektiivne surveaktsioon

*ulatuslik vägivaldaga seotud isikugruppide vaheline konflikt

*Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldse isoleerimise katse

Ekss § 8 järgi on Vabariigi Valitsuse poolt moodustatud kriisikomisjoni ülesandeks riikliku poliitika ja tegevuskavade väljatöötamine erakorralise seisukorraga seotud ohtude ennetamiseks ja kõrvaldamiseks. Kriisikomisjoni ülesandeks on ka erakorralise seisukorra valjakuulutamise vajaduse kohta arvamuse andmine valitsusele ning erakorralise seisukorra kehtivuse ajal nõuandva organina tegutsemine. Vabariigi Presidendi juures täidab samasugust nõuandvat rolli erakorralise seisukorraga seoses Riigikaitse Nõukogu.

Ettepaneku erakorralise seisukorra valjakuulutamiseks esitab Vabariigi President või Vabariigi Valitsus kirjalikult Riigikogule, näidates ära, millest tuleneb Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht.

Riigikogu kuulutab vastavalt Ekss § 14 lg 1 erakorralise seisukorra välja otsusega, milles sätestatakse erakorralise seisukorra valjakuulutamise põhjus ja kestus ning kohustus erakorralise seisukorra valjakuulutamiseks kogu riigis tervikuna.

Erakorralise seisukorra ajal juhib Vabariigi Valitsus ohu kõrvaldamiseks vajalike abinõude kasutamist. Muuhulgas on valitsusel võimalik peatada riigi valitsusasutuse õigusakti ja kohaliku omavalitsuse organi õigustloova akti täitmist, teatades sellest viivitamatult õiguskantslerile, kes on keskne järevalveorgan erakorralise seisukorra ajal.

Erakorralise seisukorra juht on peaminister. Vahetult juhib ohu kõrvaldamist erakorralise seisukorra juhile alluv sisekaitseülem, kelleks on siseminister.

1920. aasta põhiseaduse § 60 lg 5 nägi valitsuse kompetentside hulgas ette õigust kuulutada välja kaitseseisukorda nii üksikutes riigiosades kui ka kogu riigis ning esitada see otsus Riigikogule kinnitamiseks.

1937. aasta põhiseaduse § 144 andis vastava volituse presidendile, millega viimasele anti õigus

riikliku vajaduse korral kuulutada kogu riigis või selle üksikutes osades välja kaitse seisukord tähtajaga mitte üle ühe aasta. Vabariigi Presidendi otsuse kaitse seisukorra väljakuulutamiseks pidi esitama Riigikogule hiljemalt seitsme päeva jooksul. Juhul kui Riigikogu oma koosseisu hääلteenamusega seda otsust ei kinnitanud kaotas kaitse seisukord kehtivuse.

2. Teiste riikide kehtivad põhiseadused

Prantsusmaal on presidendile art 5 alusel üldiselt ja sisemise või välise kriisi puhul põhiseaduse art 16 järgi 1958. aastast antud peaaegu piiramatud, praktiliselt ilma kontrollita volitused.

Belgia põhiseaduses pole vastav kord otseselt põhiseaduses sätestatud, ent "erakorralises" või "kriisiolukorras" tunnustatakse kuninga ja kabineti õigust ilma spetsiaalse volitusega vajalikke seadusi ja teisi õigusakte välja anda.

Hollandi põhiseaduses nähakse täitevvõimule peale eriolukorra (sõja- ja erakorralise seisukorra) väljakuulutamist ette samalaadsed volitused. Peale selle peetakse eriolukorras konstitutsiooniväliseid abinõusid lubatavaks.

Ka **Šveits** kuulub Bundesratile antud väga kaugeleulatuva generaalvolitusega vastav õigus erakorralisele seadusandlusele kriisiolukorras.

Norras lähtutakse kirjutamata kriisiõigusest, **Taanis** on valitsusel õigus kriisiolukorras anda ajutisi seadusi.

Üksnes **Rootsis** on ette nähtud enne viimast võimalust - valitsusele laiaulatuslike volituste andmist, kriisiparlamendi kokkukutsumine, mis on võrreldav saksa ühisistungjärguga (gemeinsame ausschuss).

Saksamaal ei ole täidesaatvale võimule eriti lai volitusi antud ja seda eelkõige okupatsioonivõimude nõudel, kes seadsid oma julgeoleku eeskostja volitusi vahendades tingimuseks, et saksa kriisiõigus peab olema põhjalikult reguleeritud ja raskesti kasutatav.

Ameerika Ühendriikides, kus põhiseadus oma lühida ja ebatäpse formuleeringuga ei sisalda selgeid kriisiolukorda reguleerivaid norme, seondub see täiesti teistsuguse pädevuste mõistmisega ja lisandub juba rahu ajal laialdastele presidendi volitustele.

Kõigi poolt aktsepteeritud kriisiõigus peaks olema tervitatav ja lugupeetud kui regulatsioon, mis aitab kriisiolukorras vältida muidu ähvardavat kaost.

3. Järeldused

Nagu juba mainitud, **võib kriisiolukordi jagada väliseks kriisiolukorraks, sisemiseks kriisiolukorraks ja katastroofiolukorraks**. Väline kriisiolukord tekib sealjuures poliitilis-militaarsetel põhjustel, välistest mõjudest tingituna, sisemine kriisiolukord on samuti enamasti välisjõudude poolt taotletav, tekib aga antud ühiskonna sees, ilma avalikult nähtava sekkumiseta väljaspoolt. Samas tekib üksnes

katastroofiolukord reeglina ilma inimese sekkumiseta, ilma ühegi poole soovita.

Kõigil juhtumitel tekib küsimus, kuivõrd tsiviil- ja militaarvõimud koos peaksid tegutsema ning see loob aluse intensiivseteks ettevalmistusteks ja kavandamiseks tsiviil-militaarses koostöös.

Eriti raskete õnnetuste või looduskatastroofide puhul ei ole erilist probleemi armee kasutamisel. Palju keerulisem on ja oli vastata küsimusele - millal ja milliste piirangutega võib kasutada kaitsejõude kui riigi täidesaatvat instrumenti väljaspool nende põhifunktsiooni, niisiis peale väljastpoolt tuleva kallaletungi tõrjumise ning millal nad saavad õiguse oma volitusi kasutada isikute vastu, kes vastase kombattantide hulka ei kuulu. Selle jaoks kehtivad normid on seotud avaliku korra ja julgeoleku tagamisega. Ennekõike peab otsustama, kas selline sekkumine on üldse lubatav.

Eestis annab Vabariigi President kas omal algatusel või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma otsusega kaitseväge juhatajale korralduse kaitseväge kasutamiseks erakorralise seisukorra ajal põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks.

Kaitsejõude kasutakse ilma sõjalise tegevuseta Ekss § 15 lg 3 p järgi Vabariigi Presidendi, seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning muude riigiasutuste ja riigile elutähtsate objektide vastu suunatud ründe relvastatud tõkestamises. Kaitseväge võib koostöös politseiga kasutada ka teiste põhiseaduslikku korda ähvardavate rünnete relvastatud tõkestamiseks.

1930-ndate aastate õiguslik praktika Eesti Vabariigis on jätnud hulga negatiivseid kogemusi erakorralise seisukorra volituste kasutamisel. Valitsuse juht Konstantin Päts kuulutas 1934. aastal riigipöördega seoses välja kaitseisukorra, mis kestis kuni 1938 a Tegu oli jämeda kaitseisukorra eesmärkide kuritarvitamisega. Selle asemel, et kasutada kriisinorme põhiseadusliku korra vastaste vastu, takistas Päts hoopis uue jõustunud põhiseaduse rakendumist. See kriisinormide kuritarvitamise periood sai tuntuks "vaikiva ajastu" nime all. Tegu on hoiatava näitega ka kaasaegses situatsioonis, kus on esinenud mõningate poliitiliste jõudude suundumus propageerida erimeetmete kasutuselevõtmist seda küllaldaselt põhistamata. Seetõttu on hädavajalik pöörata tähelepanu kontrollimehhanismide tõhusale toimimisele.

1920. ja 1937. aasta põhiseaduses sätestatud õigus eriolukorda ka üksikutes riigi osades välja kuulutada oli põhjendatud ning seda võimalust ka kasutati nt Jaan Tõnissoni valitsuse poolt 1933. aastal, mil ta kuulutas välja kaitseisukorra Tartus ja Tartumaal, et ohjeldada Vabadussõjalaste liikumist.

Samalaadsel lokaalse väljakuulutamise võimaluse plussiks see, et ka praegu võib ette tulla üksnes lokaalseid rahutusi nt nõukogude okupatsiooni tagajärjel Kirde-Eesti tugevasti venelastega koloniseeritud piirkondades või üksnes Tallinnas ja Harjumaal. Ei ole mõistlik haarata kogu riiki mitmeks kuuks eriõigusliku korra alla, eriti kui teistes piirkondades mingeid rikkumisi ei toimu.

Samas on ka vastuväiteid osalise erakorralise seisukorra kehtestamise vastu. Nii võib näiteks parlament, kes kuulutab erakorralise seisukorra välja mõnes piirkonnas püüda sellega pikendada oma volitusi ning valida sobivamat ajahetke uute valimiste korraldamiseks. Näiteks kehtis mõningates maakondades sõjaeelsel ajal (Petserimaa) kaitseisukord pika aja jooksul ning ka nüüd võib juhtuda,

et mõnedes piirkondades ollakse seda valmis alati kergekäelisemalt välja kuulutama kui terves riigis. Seega aitab kogu riigis erakorralise seisukorra väljakuulutamise hoiduda liiga kergekäelistest otsustest selles osas. Mõnedel hinnangutel soodustaks üksikutes riigiosades erakorralise seisukorra kehtestamine ka separatismi ohtu.

Mõned aastad tagasi oli Eestis erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse tekkimine väga reaalne. Ohuteguriks olid eelkõige Vene Föderatsiooni relvajõud Eesti pinnal ning provokatsioonide tulemusel oleks olnud siserahutusi ja relvakonflikte küllalt lihtne esile kutsuda. Arvestades eelkõige Venemaa poliitilisi ambitsioone Eesti suhtes ning mingil määral ka äärmuslikke vene immigrante siseriigis on vastava normi kasutamise võimalus väga oluline.

Praegune erakorralise seisukorra regulatsioon vastab üldjoontes arusaadavuse põhimõttele. Regulatsioon erakorralise seisukorra seaduses on praeguses olukorras piisav kesksete eriolukorraga seotud küsimuste normeerimiseks.

Samas oleks hädavajalikud uued õigusaktid erinevate elualade tegevuse määratlemiseks erakorralise ja sõjaseisukorra ajal.

Riigikantselei koordinatsioonibüroo direktori Erik Krossi hinnangul ei ole erakorralise seisukorra ja eriolukorra eraldi käsitlemine otstarbekas. Piisaks ühest eriõiguslikust korrast ja ühest seadusest, kus võiks ühe peatükina reguleerida katastroofide ja loodusõnnetustega seonduvad olukorrad.

Vaieldav on ka erakorralise seisukorra kehtestamine kõige kauem kolmeks kuuks. Kriisid arenevad tavaliselt küll väga kiiresti ning erakorraline seisukord võib peatselt üle kasvada sõjaseisukorraks. Samas võib esineda ka pikemaajalisi pingeseisundeid. Siiski on Riigikogul võimalus peale erakorralise seisukorra kestuseks põhiseadusega ettenähtud ajavahemiku möödumist kohe peale erakorralise seisukorra formaalset lõppemist see uuesti välja kuulutada, juhul kui oht ei ole veel möödunud.

Seoses § 127 esitatud muudatusettepanekutega, mille järgi korrastatakse riigikaitse kõrgeima juhtimise korraldust, tuleb § 129 välja jätta põhjendamatu presidendi õigus teha Riigikogule ettepanek erakorralise seisukorra kehtestamiseks. Kogu vastutus erakorralise seisukorra juhtimise eest lasub Vabariigi Valitsusel. Sisuliselt kordub siin § 127 muudatusettepanekutega seotud loogika. Andes presidendile võimaluse täiendavalt täitevvõimuga konkureerimiseks, muudame poliitilise vastutuse ebaselgemaks. Seega võib täitevvõim oma ülesannete täitmisel sattuda põhjendamatu sõltuvusse presidendi ettepanekuõigusest.

Samas tekib presidendile õigus erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks. See õigus korrespondeeruks § 128 muudatusettepanekutes esitatud presidendi õigusega Riigikogu poolt kehtestatud sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni väljakuulutamise õigusega.

Teise probleemina § 129 puhul on üles kerkinud selles paragrahvis sätestatud nõue, mille järgi Riigikogu saab erakorralist seisukorda välja kuulutada üksnes koosseisu häälteenamusega. Erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse ilmnedes võib sellise kvoorumi nõue väljakuulutamist oluliselt takistada. Pealegi võib tekkida raskusi koosseisu häälteenamuse kokkusaamisega. Selline olukord võib ohustada riiklikult vajalike meetodite kasutuselevõtmise

võimalusi kriisiolukorra lahendamiseks. Seega on põhjendatud koosseisu häälteenamuse nõudest loobumine. Asemele tulev kahekolmandikulise häälteenamuse nõue on ühelt poolt erakorralise seisukorra väljakuulutamist hõlbustav, sest otsust saab teha kohale saabunud saadikute häältega, kelle kvoorumi hulka ei pruugi määratleda. Teiselt poolt muudab kahekolmandikulise häälteenamuse nõue otsuse tegemist keerukamaks, eriti juhul, kui enamus saadikuid saabub kohale.

§ 130. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Piirata ei tohi õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud põhiseaduse § 8, 11-18, 20 lõige 3, 22, 23, 24 lõiked 2 ja 4, 25, 27, 28, 36 lõige 2, 40, 41, 49 ja 51 lõige 1.

1. Konflikt vabaduste ja riigi julgeoleku vahel

Vabadusi piirava seadusandluse puhul tekib vastuolu isikliku vabaduse ja riigi julgeoleku vahel, kusjuures pole vaja tingimata sisemist ja välimist julgeolekut eristada. See on viinud konstitutsioonilis-demokraatliku riigi raske konfliktini, mistõttu ülemaailmselt tunnustatud põhiõigused ja nende täpne järgimine kannatavad raskelt. Kõikjal kitsendab selline seadusandlus hädavajalikus ulatuses individuaalse enesemääramise sfääri ning tungib juba ka sinna, kus klassikalise vabadusõiguste puutumatus mõiste järgi peaks see riigile selgelt keelatud olema.

Ometi ei ole demokraatliku vabaduse ja rahvusliku julgeoleku vahelise dilemma mõistlik ja demokraatlikult õiglane lahendus mingil juhul ületamatu.

Erakorralise seisukorra kehtestamise puhul peab tegema selge vahe puhtalt poliitilise arvamuse, mis peab vabaks jääma ning avalike illegaalsete ja vägivaldsete toimingute vahel, millele võib seaduse jõuga vastu astuda.

Igal organiseeritud riigil on kriminaalseadused, mis on riigi ja avaliku korra kaitsmise legitiimsed vahendid selliste illegaalsete tegevuste vastu.

Rikkaliku viimase sajandi Euroopa riikide praktika varal võib küll väita, et korduvalt on totalitaarsed ideoloogiad ja revolutsioonilised liikumised legitiimsete meetoditega ja vägivalda kasutamata võimu üle võtnud seaduslikelt võimukandjatelt, kelle käsutuses on olnud kogu riigi sunniaparaat.

Konstitutsioonilis-demokraatliku riigi edukas kaitse eeldab enesestmõistetavalt seda, et riikliku võimu täidesaatvad organid - politsei, kaitsevägi, kohtud ja ametnikkond säilitavad riigitruuduse ja ei ole ise nii põhjalikult nakatunud, et osutaksid totalitaarsele õõnestustööle kaasabi nii nagu juhtus Itaalias ja Weimari vabariigis. Nende avalike asutuste liikmete poliitilisele hoiakule on hädavajalik esitada suuremaid nõudmisi ning nende poliitilist tegutsemisvabadust peab rohkem piirama kui seda võiks teha kogu elanikkonna suhtes.

Poliitilise arvamuse vabaduse kui niisuguse väärtustamisega ning vabana hoidmisega tingimusel, et tegu ei oleks nähtavalt riiki kahjustava aktsiooniga, kus oht on üheselt mõistetav ja olevikus toimiv, eristub konstitutsioonilis-demokraatlik riik üksnes kraadi võrra autokraatia suletud võimufäärist.

Đveitsi Bundesrat selgitas ūhes oma läkituses Bundesversammlungile 1948.a., et “oleks arutu pūda klammerduda isiklike vabaduste ja õiguste kūlge, kui seetõttu neid tagav riik kokku variseb või võõrast tahtest sõltuvaks muutub.”

Kiiki kriisiolukordi pole paraku võimalik põhiseaduses täiesti ette näha ja igas kriisiseadusandluses võib ette tulla lūnki. **Kirjutamata kriisiõiguse** põhiprintsiibiks on see, et väljaspool kirjutatud õigust või koguni selle vastu võivad astuda ekstreemsetes seaduse poolt ettenagematutes olukordades need riiklikud organid, kes on veel toimimisvimelised, et paasta riiki ning teha seda, mida asjaolud nõuavad. Selle phjuduseks võib olla konstitutsioonilise riigi põhialuste paastmine ning ideeliseks phjuduseks hūvede konkurentsi idee, mis oleks mõõduandavaks juhtnõriks. Sellel alusel on riigiorganitel ekstreemolukordades võimalik teha veel otsustusi hūvede konkurentsisist lähtuvalt ja minna ka õiguste piiramisel kaugemale kui põhiseadus lubab.

Vabaduspiirangute ūlesandeks on eelkõige kriisiolukorras kasutatavate erimeetmete tõhususe kindlustamine ning korra tagamine.

Järgnevalt käsitletakse eelkõige erakorralise ja sõjaseisukorra ajal spetsiifilist tähendust omavaid piiranguid.

1.1. Tegevusala, elukutse ja töökoha vaba valiku õiguse piiramine

Ūheks olulisimaks põhiõiguseks, mida võib piirata erakorralises või sõjaseisukorras on **tegevusala, elukutse ja töökoha vaba valiku õigus** (§ 29 lg 1). Sama põhiseaduse sätte lg 2 maaratleb , et “kedagi ei tohi sundida tema tahte vastaselt tööle ega teenistusse, välja arvatud kaitseveteenistus või selle asendusteenistus, tööd nakkushaiguse leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse ja katastroofi korral”. Seega võib piirang olla seotud kaitseveteenistus-kohustusega, asendusteenistuskohustusega (§ 124) ning eriolukorras teatud ūlesannete täitmisega .

Valitsusel on õigus sekkuda avalike teenistujate teenistussuhtesse, et oleks võimalik kõrvaldada ametist ebalojalseid ametnikke ning eriūlesannete lahendamiseks kasutada tõhusamalt lojaalseid ametnikke. Selle õiguse piiramise alla kuulub ka valitsuse õigus Ekss § 18 lg p 2 ja 3 alusel peatada täidesaatva riigivõimu asutuse või valla- ja linnavalitsuse ametniku teenistussuhe, kui on alust arvata, et ta oma tegevusega ohustab Eesti põhiseaduslikku korda. Lisaks on valitsusel õigus täidesaatva või valla- ja linnavalitsuse ametnikku ūle viia teisele ametikohale või teise paikkonda kuni erakorralise seisukorra lõppemiseni ja anda talle ametivaliseid ūlesandeid ilma ametniku nõusolekuta.

Riigikaitseliste sundkoormiste seadus näeb ette kodanike veo- ja tkohustuse. Tkohustus on riigikaitseliste tde ja ūlesannete täitmise kohustus Eestis alaliselt elavale fūsilisele isikule sõjaseisukorra ajal. Tkohustus kestab 12 päeva ja selle jooksul peatub töötaja tööleping ning töötajale saillitatakse keskmine palk vastavalt palgaseadusele.

Tööalaste piirangutega seondub ka **õiguse piiramine vabale eneseteostusele**.

Talaseid õigusi võib piirata ka Eos § 17 lg 1 p 5 alusel, kus sätestatakse Vabariigi Valitsuse õigus keelata eriolukorras streikide ja tsulgude korraldamist. **Streikide keelustamise õigus** sisaldub ka Srks § 5 lg 3 p 3. Selle normi mõte on selles, et vältida streigiõiguse kuritarvitamist olukorra destabiliseerimiseks. Nn poliitilised ja “metsikud” streigid on laialt kasutatavad

destabiliseerimismeetodid kriisiolukordade puhul. See piirang annab võimaluse võimudele aktiivseks sekkumiseks streikijate vastu ja vajadusel peaks olema võimalik ka nt kaitseväelaste abi kasutamine streigimurdmiseks.

1.2. Põhiseaduse §-des 43, 44, 45 sätestatud õiguste piiramine

Ekss § 4 lg 2 p 9 ja Srks § 5 lg 2 p 9 järgi on võimalik piirata **õigust posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutaval teel edastavate sõnumite saladusele**. See on mõeldud vaba demokraatliku põhikorra või riigi toimimise kaitseks. Sel puhul ei ole vaja informeerida kontrollitavaid isikuid sellest, et teda võidakse salaja jälgida ning tema informatsioonivahetuse privaatsust piiratakse.

Väga vajalik põhiõiguste piirang on lubatud põhiseaduse § 44 ja § 45 sätestatud õiguste suhtes

- **õigust vabalt saada üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsiooni;**

- **õigust vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil;**

Ekss § 17 lg p 7 ja 8 järgi on Vabariigi Valitsusel õigus keelata massiteabevahendites teatud liiki informatsiooni edastamine ning peatada raadio- ja teleaadete edastamist ning ajakirjandusväljaannete väljaandmist.

Tegu on faktiliselt nii eel- kui järeltsensuuri kehtestamisega. Eeltsensuuri saab rakendada juhul, kui on andmeid vastava väljaande ebasobiva tegevuse kohta, järeltsensuuri puhul võetakse abinõud tarvitusele alles pärast ebasobiva ja kahjuliku informatsiooni avaldamist. Selle abinõuga suletakse üks tähtsaim kanal edasise kriisi arengu õhutamiseks. Valitsus saab nüüd oma äranägemise järgi kõrvaldada kõik potentsiaalselt ohtlikud ning juba oma praktilise tegevusega end ohuallikana näidanud informatsioonikandjad.

1.3. Liikumisvabaduse piiramine

Liikumisvabaduse piiramine (Ekss § 4 lg 1 p 7 ja Srks § 5 lg 2 p7) on tüüpiline erakorralise ja sõjaseisukorra puhul. Piirangud võivad olla üleriiklikud või üksnes lokaalsed. Vastavalt sõjaaja riigikaitse seaduse § 12 lg 3 p 4 on kaitseväge ülemjuhatajal õigus keelata elanikel, kui see on riigikaitse huvides vajalik, lahkuda oma alalisest elukohast või teatavatest piirkondadest ja kohustab elanikke lahkuma otsesest sõjategevuse piirkonnast. Õised komandanditunnid jm liikumiskeelud peavad takistama rahutuste levikut ning segase olukorra ärakasutamist kuritegude toimepanekuks. Kriisiolukordade praktika kinnitab selle piirangu hädavajalikkust.

1.4. Põhiseaduse §-s 47 sätestatud õiguse piiramine

Õiguse piiramine ilma eelneva loata **vabalt korraldada rahumeelseid koosolekuid** on väga vajalik kriisiolukordades. Tegu on tüüpilise piiranguga, mille ülesandeks on säilitada riigivõimu kontrolli rahutuste levimise üle riigis, takistades nõnda üleskõetud meeleolude levimist ja agitaatorite tegevust rahva manipuleerimisel.

1.5. Omandi piirangud

Sundvõõrandamiste korral on vajalik kinni pidada põhiseaduse §-s 32 sätestatud tingimusest, mille järgi omandit võib omaniku nõusolekuta sundvõõrandada üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest.

Riigikaitseliste sundkoormiste seaduse § 14 alusel on sundvõõrandamine antud seaduse tähenduses

sõjaseisukorra ajal omanikult vara riigikaitsealisteks vajadusteks riigi omandusse äravõtmine.

§ 15 järgi võidakse sundvõõrandada

1. kütte ja määrdeaineid
2. toiduaineid
3. ravimeid ja ravivahendeid
4. muud vallasvara, mis vara omadustest lähtuvalt on äratarvitatav.

Sõja ajal korraldab sundvõõrandamist kaitseväge ülemjuhataja või väeosa ülem. Sundvõõrandamiseks määratakse sõjaseisukorra ajal väeosa ülema või riigikaitse osakonna poolt vastavad volinikud või kolmeliikmelised komisjonid.

Sundkasutus on vara ajutine kasutamine sõjaseisukorra ajal riigikaitsealisteks vajadusteks. Sundkasutusele võib võtta ka kinnisvara - maatükke, ehitisi ja rajatisi. Koos sõidukitega võib kohustada selle juhti või meeskonda sõiduki juhtimiseks. § 27 alusel võib anda ka ettevõtte omanikule või valdajale kohustuslikke riigikaitsealisi ülesandeid ning võtta kogu ettevõtte riigi kasutusse.

1.6. Õiguskaitsevahendite piirangud

Erakorralises- ja sõjaseisukorras on ette nähtud ka olemuslikke piiranguid **õiguskaitsevahendite** kasutamisel.

Ekss § 29 alusel on kaitsja osavõtt erakorralise seisukorra ajal toimepandud kuritegude menetlemisel lubatud alates süüdistuse esitamisest. Kaitsja osavõttu piiratakse erakorralise seisukorra lõppemiseni.

Kuriteos kahtlustatavat võib kinni pidada vastavalt Ekss § 29 kuni süüdistuse esitamiseni ja tõkendi kohaldamiseni, kuid mitte üle 15 päeva.

Territoriaalse kohtualluvuse muutmise õigus on Riigikohtu esimehel Ekss § 30 alusel. Ekss § 31 alusel määratakse erakorralise seisukorra ajal kriminaalasi arutamisele 10 päeva jooksul, arvates kohtusse saabumise päevast. Selle sätte ülesandeks on menetlust muuta võimalikult kiireks vastavalt kriisiolukorra nõudmistele.

1.7. Muud piirangud

Lisaks mainitud piirangutele võib Ekss § 4 ja Srks § 5 järgi piirata järgmisi õigusi ja vabadusi.

- õigust vabadusele ja isikupuutumatusele;
- õigust vabalt tegutseda erakondades ja mõnda liiki mittetulundusühingutes;
- õigust kodu puutumatusele;
- õigust tutvuda seaduses sätestatud korras riigiasutustes ja kohaliku omavalitsuse; organites ning riigi ja kohaliku omavalitsuse arhiivides hoitavate andmetega;

2. Järelevalve erakorralist seisukorda korraldavate õigusaktide seaduslikkuse üle

Järelevalve erakorralist seisukorda korraldavate õigusaktide seaduslikkuse üle on sätestatud Ekss 6. ptk-s. Järelevalvet nende aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle teostab õiguskantsler (§ 40 lg 1). Õiguskantsleri järelevalve on reeglina õiguspärasuse kontroll ex post. Seega pannakse

kontrolli teostavad organid enamasti juba toimunud fakti ette, mis on kiirelt tekkivate ja lõppevate erakorraliste olukordade juures paratamatu.

Kui akt või selle säte seavad ohtu füüsiliste isikute elu või tervise või rikub rahvusvahelise praktika järgi jõustunud või Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingut, teeb õiguskantsler akti vastuvõtnud organile ettepaneku peatada selle toime kuni põhiseaduse või seadusega kooskõlla viimiseni. Juhul, kui akt on vastuolus põhiseaduse või seadustega, siis Ekss § 40 lg 4 alusel teeb õiguskantsler akti vastuvõtnud organile ettepaneku akti viivitamatuks kooskõlla viimiseks põhiseaduse või seadusega. Juhul, kui akt ei ole määratud tähtjaks parandatud, siis teeb õiguskantsler Riigikohtule viivitamatult ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks. (Ekss § 40 lg 5). Seega on Riigikohtul erakorralises seisukorras eriline tähendus - ta peab jääma õigusriiklikkuse tagajaks kriisiaegadel. Ta kannab kaasvastutust selle eest, et erakorralises seisukorras antud erilisi ja laiendatud volitusi ainult nii palju kasutatakse, kui see on vajalik ohu tõrjumiseks. Sõjaajal Srks sellist menetlust ette ei näe. Järelevalve õigused riigikaitse ülesannete täitmise üle on Srks § 14 alusel antud kaitseministrile ja kaitseväge ülemjuhatajale. Mingi menetlus kaitseväge juhataja tegevuse õiguspärasuse üle peaks olema siiski ette nähtud.

Valitsusel on õiguskantsleri kõrval keskne pädevus kontrolli teostamisel. Valitsus võib tühistada erakorralise seisukorra juhi ja sisekaitseülemade korraldusi. Erakorralise seisukorra juht on aruandekohustuslik parlamendi ees.

Nii sisemised kui välised kriisiolukorrad kätkevad endas ohtu "ülevalt ja altpoolt". Võimu usurpraator võib taotleda kontrollivate organite kõrvaldamist, et oma võimu legaalsemat värvingut anda. Ometi ei anna Ekss § 40 võimalust Riigikohtust mööda minekuks ning seega on igasugune võimutaotlus seotud ka Riigikohtu hinnanguga.

Kuna erakorralises seisukorras säilib kohtulik kontroll, siis pole põhjust erakorralise olukorra norme pidada kuidagi muu põhiseadusliku korra suhtes eraldiseisvateks.

Vastupidise olukorra markantseks näiteks on Peruu põhiseadus, mis võimaldab presidendil peatada põhiseaduse toime erakorralise seisukorra puhuks. Seda võimalust on Peruu president Fujimori ka korduvalt rakendanud. Üheks näiteks on 1996 aasta suvel peale terroristlikku pommiplahvatust Limas väljakuulutatud eriolukord, mille jooksul suured sõjaväe- ja politseiüksused sooritasid vastuaktsioone. Kolme päeva pärast oli olukord taas kontrolli all ning põhiseadus jõustati uuesti.

Saksamaal on põhiõiguste kitsendamist kriisiolukordades lubatud tunduvalt väiksemas ulatuses kui teistes Euroopa põhiseadustes ning eeldused, mille puhul neid kasutada võib on seadustes kindlaks määratud.

3. Eesti Vabariigi õiguslik praktika

Seoses "vaikiva ajastu" aegse kriisiõiguse kuritarvitamisega toimus pikka aega ja väga suures ulatuses ka põhiõiguste piirangute kuritarvitamine. Kehtestati püsiv tsensuur, konfiskeeriti poliitiliste vastaste omandit, piirati poliitiliste vastaste liikumisvabadust jne. Kaitseisukorra kehtestamise positiivseks näiteks tuleks lugeda 1924. aasta kommunistliku riigipöördekatse mahasurumise ja väljakuulutatud kaitseisukorda.

Põhiõiguste piiramine põhiseaduse § 130 alusel annab üldjoontes võimaluse erakorralise või sõjaseisukorra ajal erimeetmete kasutuselevõtu tagamiseks ning aitab seega kaasa ohu tõrjumisele. Paraku kätkeb loendiprintsiibil piiratavate õiguste nimetamine tavapäraselt ohtu, et loendid ei kunagi täiuslikult ammendavad ning vastava vajaduse korral võib oluliselt kahjustuda demokraatlike põhiväärtuste kaitseks vajalike erabinõude kasutuselevõttu. Üheks võimaluseks sellise olukorra vältimiseks on loendiprintsiibist loobumine. Põhiõiguste tegelikku kaitset ning mõistlikku kasutamist tagaks lähtumine proportsionaalsuspõhimõttest, mis on põhiõiguste kaitse ning piirangutega seonduvalt üheks kohtumõistmise põhiprintsiibiks.

Paraku kätkeb mittepiiratavate õiguste väljajätmine Eesti õiguslikus olukorras teatud ohtu, et piiranguvõimalusi käsitletakse liialt vabalt ning tähtsaimate piirangute nimetamine põhiseaduse tekstis annaks põhiõiguste kaitseks erakorralise seisukorra ajal suuremad võimalused ning tagatised.

4. Euroopa Inimõiguste Konventsioon ja ÜRO inimõiguste pakt

Kataloogi väljajätmine oleks Euroopa Inimõiguste Konventsiooni (*edaspidi EIÕK*) vastane, mis sätestab ka sõjaseisukorras mittepiiratavad õigused. Seetõttu on peab põhiseaduse § 130 redigeerimisel arvestama nende põhimõtetega, mida Eesti peab rahvusvahelise kohustusena oma territooriumil viibivatele isikutele ka hädaolukorras garanteerima ning konstruktiivseimaks lahendusvariandiks § 130 muutmisel on meie piirangute kataloogi läbivaatamine EIÕK alusel ning mittepiiratavate õiguste hulga vähendamine EIÕK lubatud piires.

EIÕK art 15 lg 2 sätestab, et riik ei või hädaolukorras taganeda artiklist 2, välja arvatud inimeste õiguspärane hukkamine õiguspärase sõjategevuse tagajärjel ja artiklitest 3, 4 (1) ja 7.

ÜRO Inimõiguste II pakti artikkel 4 (2), millega Eesti liitus juba 1991 aastal, näeb ette, et hädaolukorras ei tohi taganeda pakti artiklitest 6, 7, 8 (lõige 1-2), 11, 15, 16 ja 18.

EIÕK ja ÜRO pakti analüüsi tulemusel saab loobuda järgmiste mittepiiratavate õiguste loetlemisest põhiseaduse tekstis.

Põhiseaduse § 12 - **üldine võrdusõigus**, diskrimineerimise keeld, mis on garanteeritud EIÕK art 6 (2) ja art 14 (2) ÜRO II paktiga, mõlematel juhtudel on võimalik neid hädaolukorras piirata ning seetõttu saab sellest põhiseaduse §-s 130 loobuda.

Põhiseaduse § 15 - **kohtupidamise garantii**, mis on väga spetsiifiline ja kriisiolukorras raskesti realiseeritav õigus.

Põhiseaduse § 17 - **õigus aule ja heale nimele**. Kumbki õigus pole kaitstud ei EIÕK ega ÜRO II paktiga.

Põhiseaduse § 24 lg 2 ja 4 - **õigus olla oma kohtuasja arutamise juures ja kohtuotsuse avaliku väljakuulutamise nõue**. EIÕK art 6 ja ÜRO II pakti art 14 ei loe neid mittepiiratavateks õigusteks. Lähtudes sellest, et erakorralise ja sõjaseisukorra ajal on kohtute töötamine niikuinii problemaatiline

peaks sellest sättest loobuma.

Põhiseaduse § 25 - õigus kahju hüvitamisele

Põhiseaduse § 28 - õigus tervise kaitsele ja riigi abile puuduse korral See säte on põhjendamatu mittepiiratud õiguste kataloogis ning reaalse elu poolt kindlasti nõutav piirang.

Põhiseaduse § 36 lg 2 - väljasaatmise ja Eestisse asumise takistamise keeld. Ei ole kaitstud EIÕK ja ÜRO II paktiga.

Põhiseaduse § 51 lg 1 - õigus eestikeelsele suhtlemisele riigiasutustega

Näitena võib tõdeda, et Kreekas on mõned erakorralise seisukorra tingimustes mittepiiratud õigused erinevad teiste riikide loeteludest nt on seal mittepiiratud ajakirjanduse vabadus, kunsti ja teaduse vabadus, omandi kaitse ja õigus tööle. Siiski ei pea põhiseaduse analüüs kajastama tingimata teiste riikide praktikat, sest EIÕK sisalduvad enam-vähem kõigis riikides vahetult rakendatavaid õigusnorme, mis omavad põhiseadusest kõrgemal olevat või vähemalt põhiseaduslikku jõudu.

Mittepiiratud põhiõiguste eraldi väljatoomine tagab kindluse loomist olulisimate erakorralise või kaitseisukorra nõuete tõttu hädavajalikult piiramist mittevajavate õiguste säilitamisel.

Tänu sellele enumeratsioonile võib öelda, et §-s 130 on suudetud leevendada konflikti kriisiolukordade vajaduste ja isikuvabaduste sfääri puutumatus vahel. Samas ei ole meil ka õiguslikku praktikat peale põhiseaduse vastuvõtmist, et võiksime praegu veenvalt kinnitada mõne piirangu sobimatust praktika kogemuste põhjal või tunda muret piiranguvõimaluste vähesuse üle. Peaküsimuseks põhiõiguste piiramise õiguspärasuse tagamisel on järelevalveorganite tõhusus erakorralise seisukorra ajal.

Nii nagu sõdurite põhiõiguste kaitse oleks paremini tagatud ombudsmani institutsiooni sisseviimisega, aitaks ombudsmani funktsiooni lisamisega õiguskantslerile tagada põhiõiguste kindlamat kaitset ka erakorralise seisukorra ajal.

§ 131. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei valita Riigikogu, Vabariigi Presidenti ega kohalike omavalitsuste esinduskogusid ega lõpetata ka nende volitusi.

Riigikogu, Vabariigi Presidenti ja kohaliku omavalitsuse esinduskogude volitused pikenevad, kui nad lõpeksid erakorralise või sõjaseisukorra ajal või kolme kuu jooksul, arvates erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest. Nendel juhtudel kuulutatakse välja uued valimised kolme kuu jooksul, arvates erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest.

Iga kriisi korral tekib enesestmõistetavalt küsimus, kas on üldse mõeldav suurte segaduste ajal läbi viia normaalset, demokraatliku printsiibi poolt nõutavat kõrgemate riigiorganite ümbervalimist? Kui see ei ole võimalik, siis ühelt poolt praktilistest kaalutlustest lähtuvalt ja teisalt ka poliitilise juhtimise kontinuiteedi tagamiseks tuleks tagada automaatne volituste pikenedamine.

Kriisiolukorras tekib ka küsimus parlamentaarse riigikorra praktilisest funktsioneerimisest. Juhul, kui parlament ei saa sõjaseisukorra tõttu kokku tulla, pole parlamendil võimalik teostada mitte üksnes oma tavapäraseid volitusi valitsuse suunamiseks ja kontrollimiseks, vaid ka valitsuse ametisse valimist ega umbusalduse häätetust.

Kõrgemate riigiorganite ametiaegade kestvuse küsimuse lahendab põhiseaduse § 131 eranditult sellega, et nende ametiperioodi tavalise kestuse lugemine sõja - või erakorralise seisukorra ajal katkeb nii, et nad automaatselt pikenevad kogu erakorralise või sõjaseisukorra kestusele ja kestavad isegi kindlaksmääratud aja peale sõja- või erakorralise seisukorra lõppemist.

Sealjuures on enesestmõistetav, et juhul kui erakorraline või sõjaseisukord uuesti välja kuulutatakse nende lõppemisele järgnenud kolme kuu pikkuse volituste jätkumise perioodi vältel, siis algab seesama volituste peatumise tsüklil uuesti. Kuna erakorralist seisukorda saab välja kuulutada üksnes kolmeks kuuks, siis ei tohiks kolmekuulise volituste jätkumise väärtust alahinnata.

See on vastuolus vana demokraatliku põhimõttega, et pikendatakse nende riigiorganite volitusi, mille kestusest on valijal neid valides täiesti selge ettekujutus.

Vaatamata sellele põhimõttele, et kõik kõrgemate riigiorganite liikmed valitakse, võib kooskõlas põhiseaduse §-ga 131 täiel määral tunnustada asjaolu, et siin ei ole tegu "normaalse" ametiperioodide pikenemisega.

1. Kõrgemate riigiorganite ametiperioodid sõjaseisukorras

Riigikogu volituste kestuse periood, mis põhiseaduse § 60 järgi on normaalolukorras määratud 4 aastaks ja on üksnes erandjuhtumil laiali saadetav sama paragrahvi järgi, ei lõpe üldse erakorralise või sõjaseisukorra kestuse jooksul. Seega peaks Riigikogu igal juhul jääma vähemalt kogu sõjaseisukorra ajaks ametisse, ka siis, kui selleks õigustatud organ sooviks uute valimiste väljakuulutamist ja Riigikogu laialisaatmist §-de 89, 97, 105 ja 119 alusel määratud juhtumitel.

Vabariigi Presidendi ja kohalike omavalitsuste volikogude volitused pikenevad samuti automaatselt.

Vabariigi Valitsuse jaoks vastavaid erinorme ette ei ole nähtud ja valitsuse vahetamine peaks toimuma tavalises korras. Sama kehtib ka kohaliku omavalitsuse täidesaatvate organite kohta.

Põhiseaduse Assambleel oma põhiseaduse eelnõud tutvustades rõhutas J. Raidla, et sellesisulise peatüki ülesandeks on riigivõimu ja omavalitsuste stabiilsuse tagamine sõja- ja erakorralises seisukorras. (Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 3. Istung, lk. 73). See osa säilitati ka Adamsi eelnõus.

Saksamaal sätestab riigiorganite volituste pikenemise kaitseseisukorras GG art 115h. Bundestagi või liidumaade esinduskogude kaitseseisukorra ajal lõppema pidavad ametiperioodid lõpevad 6 kuud peale kaitseseisukorra lõppemist. Presidendi volitused lõpevad üheksa kuu jooksul peale kaitseseisukorra lõppemist.

Selle põhiseaduse sätte vajalikkuses pole põhjust kahelda, sest erakorralised olukorrad nõuavad teatud tavaolukorras enesestmõistetavate reeglite muutmist. Küsimusi tekitab volituste jätkumise kestus peale erakorralise- või kaitseseisukorra lõppu. Raske on öelda, kas kolm kuud on ikka piisav olukorra normaliseerumiseks ning uute valimiste korraldamiseks. Saksamaal on ju peetud vajalikuks sätestada üleminekuperioodina kuuekuuline ning presidendi puhul üheksakuuline periood. Tegu on siiski küllaltki ebamäärase küsimusega ning selle ajavahemiku pikendamine põhiseaduses ei tooks tõenäoliselt erilist praktilist kasu, sest olukorras, kus riigi seisund on ebakindel ja valimiste läbiviimine oleks raskendatud võib ju uuesti erakorralise seisukorra välja kuulutada.

Kokkuvõte

Eesti riigikaitsekorraldus on viimase kuue aastaga teinud läbi kiire arengu ning kujunenud põhiseaduses ette nähtud raamides. Tagasivaatena võib öelda, et mõnedes küsimustes nagu erakorralise ja sõjaseisukorra kohta kehtivate normide toimimise tõhususe suhtes meil praktika puudub ning me saame oma hinnangutes lähtuda teoreetilisest aspektist ja teiste riikide praktikast arvestades.

Väga oluline on tagada riigi kõrgeima õigusakti stabiilsus ning püüda vältida asjatuid muudatusi. Kui põhiseaduse muutmist on vaja algatada, siis peaksid muudatused olema hädavajalikud ehk piirduma ainult selliste muudatustega, mis tekitavad praegusel kujul tõsiseid probleeme õiguse rakendamisel ning on õiguslikult mitmetiõlgendatavad ja seetõttu takistavad riigi stabiilset arengut.

Mõnede põhiseaduse sätete praktiline rakendumine on toonud tänaseks esile vastuolusid ja ebaselgusi, mis takistavad meie riigikaitsekorralduse ja seega ka teatud riikliku elu sfääri normaalset funktsioneerimist.

Muutmist vajab eelkõige riigikaitse kõrgeima juhtimise korraldus ja sellega seoses ka kaitseväge juhataja nimetamise kord. § 127 muutmiseks kaasneb hulk vajalikke muudatusi ka teistes põhiseaduse paragrahvides. Näiteks tuleb loobuda kaitseväge juhataja ja ülemjuhataja nimetamisest läbivalt kogu põhiseaduse tekstis. Oluliseks muudatuseks on ka agressiooni määratlemise õiguse andmine Vabariigi Valitsusele ja Rahvusliku Julgeoleku Nõukogule.