

JUSTIITSMINISTEERIUM
PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON

Ekspert hinnang
Eesti Vabariigi põhiseaduse X peatükile
Eesti Vabariigi võimaliku Euroopa Liitu liikmeksastumise
seisukohalt

Prof. dr. Torsten Stein
SAKSA ÕIGUSALASE KOOSTÖÖ FOND

1997

Sissejuhatus

Alates iseseisvuse väljakuulutamisest 20.08.1991 on Eesti Vabariik pidevalt lähenenud euroopa- ja transatlantilistele organisatsioonidele. Eesti Vabariik on hetkel Euroopa Nõukogu ja Euroopa Julgeoleku ja Koostööorganisatsiooni liige (OSCE), Lääne-Euroopa Liidu (WEU) assotsieerunud liige ja osaleb aktiivselt Partnerlus Rahu Nimel (PfP) programmides Põhja-Atlandi Liidu (NATO) raames. Samuti on ta forsseerinud integratsiooni Euroopa Liitu. 18.07.1994 sõlmis ta vabakaubanduslepingu tööstustoodangu osas Euroopa Ühendusega, mis jõustus 01.01.1995. 12.06.1995 järgnes Eesti assotsieerumine Euroopa Ühendusega Euroopa-lepingu allakirjutamisega. Peale 24.11.1995 esitatud liitumisavaldust, mis peab ette valmistama võimalikku liitumist, osaleb Eesti dialoogis Euroopa Liidu ja tema liikmesriikidega.

Viiendas laienemise ringis saadeti 15.07.1997 Eestile, Poolale, Tšehhile, Ungarile, Sloveeniale ja Küprosele Euroopa Komisjoni kutse alustada läbirääkimisi¹. Selle algus peaks olema 1998 aasta kevadel. Läbirääkimised peavad ühitama Eesti õiguskorda ja Liidu ning tema Ühenduse õigust. Siin tõstatub muuhulgas küsimus kas Eesti Vabariigi põhiseaduse X peatükis käsitletud riigikaitse organisatsioon sobib kokku Euroopa Ühenduse õigusega.

Ekspertiis annab hinnangu KV juhataja positsiooni võimupädevuse (1. osa), Kaitseliidu eksistentsi (2. osa) aga samuti Eesti põhiseaduse X peatükile (3. osa) Liidu õiguse või oma liikmesriikide põhiseadustes riigikaitset käsitletavate sätete (Wehrverfassung) põhimõtete seisukohalt. Eesmärgiks on leida võimalikud "komistuskivid" Eesti astumisel Euroopa Liitu ja võimalusel anda soovitusi nende kõrvaldamiseks. Sissejuhatavalt piiritletakse Liidu struktuuri (A) ja defineeritakse nõudmisi, mis esitatakse liituda soovivatele riikidele (B).

A. Euroopa Liidu struktuur peale Amsterdami valitsuskonverentsi

Euroopa Liit moodustati Maastrichti Lepinguga 1992. Ta ei ole õigussubjektiks, seega ei saa tal olla ka õigusi ja kohustusi. EL koosneb koostöö kolmest sambast. Esimene neist moodustub kolmest euroopa ühendusest, s.t. Euroopa Ühendus söe ja terase osas (Montanunion) 18.aprill 1951, EURATOM (Euroopa Aatomiühendus) ja Euroopa Ühendus (varem nimetatud Euroopa Majandusühendus) 25. märts 1957. Need kolm ühendust on õigussubjektideks. Nad omavad ühiseid institutsioone: Euroopa Parlament, Euroopa Komisjon, Ministrite Nõukogu, Euroopa Kohus, Majandus- ja Sotsiaalkomisjon, regioonide komisjonid. Osaliselt kehtivad nende õigusaktid vahetult liikmesriikides. Nende riigiõiguse kvantiteedi ja kvaliteedi tõttu iseloomustatakse neid üldkehtivatena (supranatsioonaalne).

¹ Euroopa Liidu bulletin. Lisa 11/97

Liidu teine sammas koosneb ühisest välis- ja julgeolekupoliitikast, kolmanda samba moodustab politseiline ja juriidiline koostöö kriminaalasjades. Seda on reguleeritud liidulepingu V. ja VI. osas. Ka siin mängivad rolli kolme ühenduse ühised institutsioonid. Vastuvõetud otsused on siduvad ainult tuginevalt rahvusvahelisele õigusele, s.t. toimivad seega mitte vahetult liikmesriikide piirides. Üldkehtiva asemel räägitakse siin valitsuste vahelisest koostööst.

Amsterdami leping ei muutnud Liidu kolmest sambast koosnevat ülesehitust. Uus on siiski liidulepingu artiklite tähistus. Ekspertiisis on tähistus vastavalt Amsterdami lepingule, lepete konsolideerunud redaktsioonile. Vana tähistus on toodud sulgudes.

Liiduleping (EUV) sisaldab mõningaid sätteid, mis kehtivad Liidu kohta tervikuna. Nad moodustavad üheaegselt katuse sammaste kohal. Üks neist sätetest, artikkel 49 (enne O) EUV määrab kindlaks, et riik saab astuda ainult Liidu ja mitte üksiku samba või üksiku ühenduse liikmeks. Ekspertiisis esitatud küsimus võib olla ainult see, milliseid tingimusi esitab Euroopa Liit - kolm ühendust esimese sambana, aga samuti teine ja kolmas sammas - uue liikme põhiseaduses riigikaitset käsitletavatele sätetele.

B. Euroopa Liidu poolt esitatud nõuded liituda soovijale

1. Moodustamislepingute esmased nõuded

Siin uuritakse lepingutega kindlaksmääratud nõudeid, mitte lisatingimusi, mida institutsioonid ja Liidu liikmesriigid võivad esitada liituda soovivatele riikidele. Need esmased nõuded tulenesid eelnevalt kolme ühenduslepingu sätetest². Alates liidulepingu sõlmimisest on liitumisenõuded reguleeritud liidulepingus. Neid täpsustatakse Amsterdami lepinguga.

1. Art. 49 (enne O) EUV

Art. 49 lõige 1 S. 1 EUV võib igast Euroopa riigist saada Liidu liige. Liituda võivad üksnes riigid rahvusvahelise õiguse mõttes, mitte riikide üksikud osad. Riik peab oma geograafiliselt asendilt kuuluma Euroopasse. Mõlemaid tingimusi Eesti Vabariik täidab. Edasi tuleb liitumiskandidaadil jälgida art. 6 (enne F) lõige 1 EUV põhimõtteid: vabadus, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste ning õigusriikluse järgimine.

2. Liidulepingu preambula

Preambula on Liidulepingu osa³. Ta kätkeb eneses küll ainult üldisi poliitilisi eesmärke kuid omab indirektselt õiguslikku mõju; mängides olulist rolli ülejäänud lepingusätete tõlgenduses. Preambulas sisalduvad liikmesriikide õigusalsed veendumused, teda võetakse arvesse üldiste õiguspõhimõtete⁴ väljatöötamisel. Peale selle kätkeb temas Liidu tööpõhimõtte⁵. Preambula on seetõttu vahetult õiguslikult siduv. Lisaks sellele võib teda kasutada argumendina riigi liitumisel arendatavas poliitilises diskussioonis.

² Art. 237 lõige 1 EWGV, art. 98 EGKSV, art. 205 EAGV

³ Art. 31 lõige 2 Viini Kokkulepe lepinguõigusest 23.5.1969

⁴ Art. 38 lõige 1 c) Rahvusvahelise Kohtu staatusest 26.6.1945

⁵ Art. 62 lõige 2 Viini Kokkulepe lepinguõigusest 23.5.1969 /*clausula rebus sic stantibus*)

Preambula kolmandas kaalutluses tunnistavad end liikmesriigid vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste ja samuti õigusriigi respekterimispõhimõtet pooldajaks. Neid veendumusi peavad jagama liituvad riigid. Ei piisa formaalsest nõustumisest nimetatud printsiipidega. Liitumiskandidaat peab kogu oma riikluse üles ehitama lähtuvalt neist neljast põhimõttest.

Preambula kümnendas punktis sisaldub peale Amsterdami lepinguga tehtud muutuste, ühise välis- ja julgeolekupoliitika eesmärk, kaasa arvatud üksikasjaliselt paikapandud ühine kaitsepoliitika, mille tulemiks võib olla ühine kaitse. Liituda sooviv riik peab seega põhimõtteliselt tahtma ja olema suuteline kaasa töötama ühises välis- ja julgeolekupoliitikas, aga ka kaitsepoliitika osas. Lisaks sellele peab ta olema võimeline osalema ühises kaitstes ja ei tohi seda Liidu eesmärki põhimõtteliselt enese jaoks välistada.

3. Nõudmised ühise välis- ja julgeolekupoliitika osas

Kolm ühenduse lepingut ja liiduleping sisaldavad mitmes sättes⁶ kokkukuulumise põhimõtet. Ta kohustab Liidu liikmesriike tegema mitte midagi sellist, mis võiks kahjustada ühenduste ja Liidu eesmärkide teostumist. Sellele lisaks on Euroopa Kohus välja arendanud oma kohtumõistmise praktikas lojaalse koostöö põhimõtted. Selle sisu on sama kui art. 5 EGV ühenduslojaalsusel, kehtib aga mitte ainult liikmesriikide vaid ka ühenduste ja Liidu institutsioonide⁷ osas. Ka institutsioonid ei tohi tegutseda nii, et see võiks kahjustada ühenduste või Liidu huve. Seega on Liidu organisatsioonidele ja liikmesriikidele keelatud võtta vastu Liitu riiki, mis kahjustab oma liitumisega Liidu eesmärkide saavutamist.

Vastavalt art. 2 (enne B) EUV on Liidu eesmärgiks ühine välis- julgeoleku ja kaasa arvatud kaitsepoliitika, võimaluse korral kaasa arvatud ühine kaitse. Ühenduste ja Liidu järgmiseks eesmärgiks on nende pädevuste kindlustamine. Seejuures ei ole otsustav, kas liituda sooviv riik on *de iure* võimeline osa võtma ühisest välis- ja julgeolekupoliitikast. Enam nõutav on, et ta *de facto* ühises välis- ja julgeolekupoliitikas - kaasa arvatud ühisest kaitsepoliitikast ja võimalikust ühisest kaitsest - konstruktiivselt kaasa töötada saab ja tahab. See tuleneb ka 9.12.1994 nõukogu raportist Euroopa Nõukogule, mille järgi liitumine on võimalik "siis kui assotsieerunud maa on võimeline täitma liitumisega seotud kohustusi"⁸.

Otsustav on aspirandi võime ühenduste ja Liidu *acquis* üle võtta ja rakendada. *Acquis* hõlmab endas primaarõigust (eelkõige liidulepingut, kolme ühenduslepingut ja ka üldisi õiguslikke põhimõtteid), sekundaarõigust (suuniseid, määruseid, soovitusi, seisukohavõtte) ja poliitilisi juhtotsustusi. Siinkohal tuleb eristada Liidu kolme sammast - kolme ühendust, ühist välis- ja julgeolekupoliitikat, kriminaalasjades tehtavat politseilist ja juriidilist koostööd.

⁶ Art. 11 lõige 2 (enne J.1 lõige 4) EUV, 5 EGV, 192 EAGV, 86 EGKSV

⁷ Rs. C-2/88 Imm., Zwartveld, Slg. 1990. Lk. I-3365, 3372

⁸ Nõukogu ettekanne Euroopa Nõukogule (Essen) assotsieerunud kesk- ja idaeuroopa riikide liitumise ettevalmistamise strateegiatest, Europe nr. 14.12.1994, lk. 1

Ühine välis- ja julgeolekupoliitika nõuab miinimumeeldusena, et uus liikmesriik omaks välispoliitikat, s.t. osaleks rahvusvahelisele õigusele tuginevas suhtluses ja omaks tähtsaid / essentsiaalseid organisatoorseid struktuure, mis on vajalikud rahvusvaheliste suhete arendamiseks. Edaspidi on nõutav julgeolekupoliitika, kaasa arvatud kaitsepoliitika. Mõlemad nõuavad riiklikke struktuure ning territoriaalse terviklikkuse / integriteedi ja riigi vitaalsete huvide kaitseks kogemusi. Mis puudutab selle poliitika eesmärke ja sisu, siis Liidu praeguste liikmete osas esinevad olulised erinevused. Seega eksisteerib suur mänguruum välis- ja julgeolekupoliitika sisulises kujundamises.

Vastavalt art. 17 (enne J.7) võib ühine kaitsepoliitika viia Liidu oma kaitseni. Tulevane liikmesriik ei tohi seda võimalust põhimõtteliselt välistada. Peale selle peab ta olema võimeline konstruktiivselt osalema Liidu kaitses. See eeldab piisavate kaitsejõudude omamist.

II. Liidu institutsioonide lisanõuded

Riik, isegi kui ta täidab kõiki lepingute kriteeriume, ei oma õigust Euroopa Liitu⁹ vastuvõtmisele. Praktikast ilmneb see Prantsusmaa keeldumises aastatel 1961 kuni 1963 vastu võtta Ühendatud Kuningriik Ühendusse, kuigi viimatimainitu täitis ühenduslepingute nõudmisi. Liidu institutsioonid omavad seetõttu õigust, täpsustada lepingute kriteeriume ja esitada uusi tingimusi¹⁰. Seda on nad teinud viimastel aastatel.

1. Euroopa Parlamendi nõudmised

Parlament on korduvalt tegelenud Euroopa Liidu itta laienemise kriteeriumitega, näiteks oma resolutsioonis Euroopa Liidu kujundamise ja strateegia osas, silmas pidades tema laienemist ja üleeuroopalise korra loomist aastast 1993¹¹, resolutsioonis ida-lääne suhete arendamisest Euroopas ja mõjust euroopa julgeolekule samal aastal¹², resolutsioonis Euroopa Liidu strateegiast valmistamiseks ette Kesk- ja Ida-Euroopa maade ühinemist¹³ ja resolutsioonis 1996 aasta komisjoni Valge Raamatu (Weissbuch) kohta¹⁴. 1994 aastal deklareeris Parlament, et eriti Balti Riikidel on õigus saada Liidu liikmeks niipea kui nad täidavad liitumise tingimusi¹⁵.

Erinevate resolutsioonide tingimused kattuvad paljus. Kokkuvõtlikult nõuab Parlament liitumiskandidaadilt:

- täiuslikult väljaarenenud demokraatlikke institutsioone¹⁶
- täiuslikult väljaarenenud riigi põhiseaduslikke institutsioone¹⁷
- täiuslikult väljaarenenud turumajanduslikke struktuure¹⁸
- inimõiguste tagamist¹⁹

⁹ EuGH, Rs. 93/78, 22.11.1978, Slg. 1978, 2210 f. (Mattheus/Doego)

¹⁰ EuGH, Rs. 93/78, 22.11.1978, Slg. 1978, 2210 f. (Mattheus/Doego)

¹¹ AB1.EG 1993 nr. C 24/124

¹² AB1.EG 1993 nr. C 176/185

¹³ AB1.EG 1993 nr. C 363/16

¹⁴ AB1.EG 1993 nr. C 141/135

¹⁵ AB1.EG 1993 nr. C 363/19

¹⁶ AB1EG 1991 nr. C 158/56, 1993 nr. C 42/124; 1994 nr. C 363/19; 1996 nr. C 141/136 f

¹⁷ AB1.EG 1993 nr. C 42/124; 1994 nr. C 363/19; 1996 nr. C 141/136 f., 141

¹⁸ AB1.EG 1993 nr. C 42/124; 1996 nr. C 141/136

- vähemuste õiguste respekteerimist²⁰
- Euroopa Nõukogusse astumist²¹
- valmisolekut ja võimelisust võtta üle täies mahus *asquis* kaasa arvatud Majandus- ja Rahaliit ja Sotsiaalliit^{22 23}
- võimet rakendada ühist õigussüsteemi, eriti kandejõulise administratiivse ja organisatoorse baasi eksistentsi²⁴
- Poliitilise Liidu eesmärgi aktsepteerimist²⁵

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika osas on Euroopa Parlament oma visioone konkretiseerinud. Ta ootab liituda soovivatelt riikidelt olulist panust Liidu välispoliitikasse²⁶. Sealsamas toetab Parlament kindlalt WEU sidumist Euroopa Liiduga²⁷. Selliselt tekkinud julgeolekusüsteem peaks olema avatud ka endise Nõukogude Liidu lagunemise tagajärjel tekkinud riikidele²⁸.

2. Euroopa Nõukogu nõudmised

Oma Kopenhageni istungil 21. ja 22.6.1993 otsustas Nõukogu, et “assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riigid, kes seda soovivad, võivad saada Euroopa Liidu liikmeteks. Liitumine võib järgneda kohe kui assotsieerunud maa on võimeline oma liitumisega seotud kohustusi järgima ja vajalikke majanduslikke ja poliitilisi tingimusi täitma²⁹.” Tingimusteks³⁰ on:

- institutsiooniline stabiilsus demokraatliku ja riigi põhiseadusliku korra garantiina, inimõiguste tagamine ja vähemuste kaitse ja austamine
- funktsioneeriv turumajandus
- eksistentsivõime Liidu siseses konkurentsivõime ja turusidemetes
- võime kanda liitumisest tulenevaid kohustusi ja omaks võtta poliitilise Liidu aga samuti Majandus- ja Rahaliidu eesmärgid.

3. Euroopa Komisjoni nõudmised

1994 saadeti Nõukogule nii Komisjoni teadaanne “Euroopa kohtumine ja aeg pärast seda: Kesk- ja Ida-Euroopa maade liitumise ettevalmistamise strateegia”³¹ kui ka täiendavad selgitused³² sinna juurde. Komisjon esitas 1995 aastal Liidule Valge Raamatu assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ettevalmistusest integreerumisel siseturul³³. Oma Madridi istungi käigus detsembris 1995 tegi Euroopa Nõukogu Komisjonile ülesandeks välja töötada Liidu edasiarengu kontseptsioon, seda eriti

¹⁹ AB1EG 1991 nr. C 158/56, 1994 nr. C 363/19 nr. C 42/124; 1996 nr. C 141/141

²⁰ AB1EG 1994 nr. C 363/19; 1996 nr. C 141/137, 141

²¹ AB1EG 1994 nr. C 363/19

²² AB1.EG 1993 nr. C 42/125; 1996 nr. C 141/137

²³ Alates Amsterdami lepingust ei eksisteeri enam Sotsiaalliitu

²⁴ AB1.EG 1996 nr. C 141/138

²⁵ AB1EG 1991 nr. C 158/56, 1993 nr. C 42/125

²⁶ AB1.EG 1996 nr. C 141/142

²⁷ AB1.EG 1993 nr. C 42/129

²⁸ AB1.EG 1993 nr. C 176/187 f

²⁹ Europa-Archiv 1993, D 263 f

³⁰ Europa-Archiv 1993, D 264; Komisjoni kokkuvõte, DOK KOM (94) 320

³¹ DOK KOM(94) 320 lõplik

³² DOK KOM(94) 361 lõplik

³³ DOK KOM(95) 163 lõplik

laienemise seisukohalt. Seejärel esitles komisjon 16. juulil 1997 Agenda 2000³⁴. Selles osas tõdetakse, et Euroopa Nõukogu Kopenhageni kriteeriumide täitmisest ei piisa astumaks Liidu liikmeks³⁵:

- Komisjon laiendab demokraatliku ja riigi põhiseaduslikule korrale esitatud nõudmisi, mille kohaselt ei piisa sellest kui demokraatia ja õigusriiki ainult eeldatakse. Mõlemad printsiibid peaksid olema rakendatud praktikas³⁶.

Komisjon märgib vähemuste kaitse osas, et venelaste naturalisatsiooni Eestis peaks kiirendama, kindlustamaks vähemuste integreerumist ühiskonda³⁷.

- Komisjoni poolt on täpsustatud funktsioneeriva turumajanduse osas esitatud nõudmisi ja suutlikkust püsida Liidu siseses konkurentsivõimsuses ja turusidemetes³⁸.
- Komisjoni poolt on lähemalt kirjeldatud kriteeriume, mis tulenevad võimest võtta enda kanda liitumisega seonduvad kohustused ja omaseks poliitilise Liidu aga samuti Majandus- ja Rahaliidu eesmärgid³⁹.

Kõrvuti Kopenhageni Euroopa Nõukogu kriteeriumite täpsustamisega tõdeb komisjon, et julgeolekupoliitika osas muutuvad laienuvad Liidu huvid ja vajadused heterogeensemaks ja kompleksemaks. Liidu laienuvus mõjutaks seetõttu ühise kaitsepoliitika järkjärgulist väljatöötamist⁴⁰.

Komisjon püstitab välispoliitilise laienuvuse lisakriteeriumi, milles nõutakse, et enne liitumist peavad olema rahumeelsel moel lahendatud bilateraalsed, liituda soovivate riikide ja teiste riikide vahelised konfliktid⁴¹.

Pealegi eksisteerib Komisjoni arvates Liidu ja Põhja-Atlandi Liidu laienuvuse vahel oluline kokkulangevus. Põhja-Atlandi Liidu (NATO) on kutsunud läbirääkimistele siiski ainult kolm riiki. Seega püstitub edaspidigi küsimus koherentsuse kohta Euroopa Liidu, Lääne-Euroopa Liidu (WEU) ja Põhja-Atlandi Liidu vahel⁴². Sellest komisjoni otsusest võib järeldada, et Euroopa Liidu liikmeks võib astuda riik, mis ei kuulu Põhja-Atlandi ega ka Lääne-Euroopa Liitu. Peale nimetatud kahte organisatsiooni toetab komisjon tugevalt teisi regionaalseid koostöö vorme Läänemere regioonis⁴³.

Oma seisukohavõttus 15.7.1997⁴⁴ Eesti vastuvõtmise kohta, kontrollib komisjon Kopenhageni Euroopa Nõukogu esitatud tingimuste täitmist. Ta iseloomustab Eestit kui stabiilsete institutsioonidega demokraatiat, mis garanteerivad põhiseadusliku korra

³⁴ DOK KOM(97) 2000 lõplik; Euroopa Liidu bulletin. Lisa 5/97

³⁵ Euroopa Liidu bulletin. Lisa 5/97, lk. 42

³⁶ Euroopa Liidu bulletin. Lisa 5/97, lk. 42

³⁷ Euroopa Liidu bulletin. Lisa 5/97, lk. 44

³⁸ Euroopa Liidu bulletin. Lisa 5/97, lk. 45

³⁹ Euroopa Liidu bulletin. Lisa 5/97, lk. 48 f

⁴⁰ Euroopa Liidu bulletin. Lisa 5/97, lk. 107

⁴¹ Euroopa Liidu bulletin. Lisa 5/97, lk. 107, 108

⁴² Euroopa Liidu bulletin. Lisa 5/97, lk. 107

⁴³ Euroopa Liidu bulletin. Lisa 5/97, lk. 109

⁴⁴ Euroopa Liidu bulletin. Lisa 11/97

ja inimõiguste tagamise. Liidu majanduslikke nõudmisi suutvat Eesti ilmselt mõningase aja jooksul täita. Sama kehtivat ka *acquis*'i kohta.

III. Maa kaitsele esitatavad nõuded

Liituda sooviv riik peab vastama nõudmistele, mis põhinevad lepingulistele kriteeriumitele (üleväl I.) ja Liidu institutsioonide lisatingimustele. Neist nõuetest neli puudutavad maa kaitse organisatsiooni:

- riigikaitse ühitamine demokraatliku valitsussüsteemiga
- riigikaitsega seonduvad riigi põhiseaduslikud sidemed
- riigikaitse raames inimõiguste ja põhivabaduste tagamine
- riigikaitse kaasamine ühisesse välis- ja julgeolekupoliitikasse

Esimesed kolm kriteeriumit kehtivad sarnaselt ka Põhja-Atlandi Liidus⁴⁵. Kolmes järgnevas ekspertsi osas kontrollitakse, kas Eesti riigikaitse organisatsioon vastab nendele neljale nõudmisele.

1. osa: Hinnang Kaitseväe juhataja õiguslikule seisundile lähtudes parlamentaarse demokraatia ja Eesti kui võimaliku Euroopa Liidu liikme vaatepunktist

A. Hinnang parlamentaarse demokraatia põhimõtetest lähtuvalt

I. Parlamentaarse demokraatia mõiste ja nõuded

Sõnasõnaliselt tähendab demokraatia rahva võimu⁴⁶. Demokraatlik valitsemissüsteem eeldab, et kogu riigivõim lähtuks riigi rahvast (rahvasuveräänsus). Riigi rahvas otsustab avalike asjade üle kas ise (otsene demokraatia) või valib selleks esindajad, kes siis need küsimused otsustavad (esindusdemokraatia). Sellisteks esindajateks võivad olla parlamendisaadikud või otse rahva poolt valitud president. Kui riigi rahvast esindab vaid parlament, räägitakse parlamentaarsest demokraatiast, kui aga kõrvuti parlamendiga eksisteerib ka otse rahva poolt valitud president, on tegemist presidentaalse demokraatiaga. Eesti Vabariigi valitsemissüsteemi saab määratleda mõningaid presidentaalse demokraatia elemente eviva parlamentaarse demokraatiana.

Parlamentaarse demokraatia jaoks on määrav, et igasuguse riikliku toimingu aluseks lõppastmes oleks parlamendi poolt heaks kiidetud otsus.

Iga riiklik akt peab olema katkematult läbinud kogu Parlamendi otsuse tegemiseks ette nähtud legitimatsiooniahela. Parlament moodustab valitsuse ja teised põhiseaduslikud institutsioonid, kontrollib neid ja võib teatud alustel nende tegevuse lõpetada. Lisaks sellele teeb ta avaliku elu seisukohalt olulisi otsuseid, mis reeglina toimub seaduste vastuvõtmise vormis.

Kaitsejõudude kõrgema juhtkonna jaoks tähendab see seda, et nad tohivad saada oma ametisse ainult parlamendi heakskiidul. Ametisolek peab olema allutatud

⁴⁵ Põhja-Atlandi Liidu preambula, teine kaalumine

⁴⁶ kreeka k. *demos* (rahvas), *kratein* (valitsema)

parlamentaarsetele kontrollile. Vale käitumise korral peab Parlamendil olema võimalus asjaosalist kaitsejõudude kõrgemat juhti ametist vabastada.

II. Ühitumine

Eesti riigikaitse kõrgema juhtkonna moodustavad vastavalt põhiseadusele Vabariigi President kui riigikaitse kõrgeim juht⁴⁷, rahuajal kaitseväge juhataja⁴⁸ ja sõjaajal kaitseväge ülemjuhataja⁴⁹ samuti kaitseminister^{50,51}. Arvamuse selles osas peetakse kaitseväge kõrgema juhina silmas vaid kaitseväge juhatajat⁵².

EV PS § 127 lg 3 kohaselt nimetab kaitseväge juhataja ametisse ning vabastab ametist Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul. Seega ei saa ilma Riigikogu nõusolekuta kaitseväge juhatajat ametisse nimetada ega vabastada. Küll aga peab kaitseväge juhataja ametisse nimetamise ja vabastamise lisaks Riigikogule heaks kiitma ka Eesti Vabariigi President. Kuna Presidendi valib vastavalt EV PS § 79 Riigikogu, omab ka President kaudse demokraatia legitimeerimise. Seejuures avaldab Riigikogu Vabariigi Presidendi valimisega kaitseväge juhataja nimetamisele ja vabastamisele otsust mõju.

Riigikogu võib vastavalt EV põhiseaduse § 71 moodustada komisjone, näiteks Riigikaitsekomisjon, kus riigikaitse küsimustele spetsialiseerunud saadikud võivad kaitseväge juhataja tegevust sihiteadlikult kontrollida. Komisjoni moodustamise võimalus suurendab parlamentaarset kontrolli tõhusust. Seejuures on EV PS § 74 kohaselt igaühel Riigikogu 101 liikmest õigus esitada arupärimine kaitseväge juhatajale, kes peab sellele vastama Riigikogu istungil 20 istungipäeva jooksul. Parlamentaarne kontroll tema tegevuse üle on seega piisavalt tagatud. Järelkult pole valitsemisüsteemi parlamentaardemokraatliku kvaliteedi vaatevinklist kaitseväge juhataja õiguslikule seisundile midagi ette heita.

Probleemaatiliseks võib olla kaitseministri ja kaitseväge juhataja omavaheline suhe. See probleem puudutab siiski vaid kompetentsijaotust täidesaatva võimu sees, mitte aga vahekorda Riigikoguga. Seda vaadeldakse järgnevalt B alajaotuses.

B. Hinnang lähtuvalt Eesti Vabariigi võimalikust liitumisest Euroopa Liiduga

I. Euroopa Liidu nõuded

Kaitseväge juhataja peab täitma neli eelpooldefineeritud tingimust, mis Euroopa Liit esitab liikmeks astuda soovivate riikide riigikaitse organisatsioonile.

II. Ühildumine

Kaitseväge juhataja peab olema lülitatud demokraatlikku valitsemisüsteemi, s.t. ta ei tohi seista sõltumatuna demokraatlikult legitimeeritud organite kõrval. Nagu eespool A jaotises näidatud, on see kriteerium tema parlamendi poolt ametisse nimetamise, kontrollimise ja vabastamisega täidetud. Teiseks peab kaitseväge juhataja alluma õigusriigi toimele, s.t. ta peab oma ametis olema seotud õigusega EV põhiseaduse § 3

⁴⁷ EV PS § 16 p 16, 127 lg 1

⁴⁸ EV PS § 127 lg 3

⁴⁹ EV PS § 127 lg 3

⁵⁰ EV PS § 94 lg 2

⁵¹ Mõisted teostest Uibopuu, Recht in Ost und West 1993, s. 117

⁵² Teiste organite kohta vt. käesoleva arvamuse 3. osa

lg 1 tähenduses. Kolmandaks peab kaitseväe juhataja järgima inimõigusi ja põhivabadusi, milleks teda kohustavad EV põhiseaduse § 3 lg 1 ja II peatüki sätted. Kuna Eesti Vabariik on alla kirjutanud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile (EMRK), on ta vastavalt EV põhiseaduse § 123 lg 2 seotud ka nende reeglitega. Kas ta neid nõudeid ka täidab, ei ole õiguse, vaid tegeliku praktika küsimus.

Neljandaks ei tohi kaitseväe juhataja takistada eesti kaitseväe kasutamist ühises välis- ja julgeolekupoliitikas. Sellega seoses võivad pingestuda kaitseväe juhataja ja kaitseministri vahelised suhted. Viimane juhib vastavalt EV PS § 94 lg 2 oma ministeeriumi, korraldab riigikaitseküsimusi, annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju ning täidab muid ülesandeid, mis on talle pandud seadusega sätestatud alustel ja korras. Vastavalt EV põhiseaduse § 125 peab ta olema tsiviilisik. Kaitseväe juhataja juhib vastavalt EV PS § 127 lg 3 kaitseväge ja riigikaitseorganisatsiooni. Kaitseministri ja kaitseväe juhataja pädevus külgnevad seega teineteisega väga tihedalt. Sellest tõusetub praktiline küsimus, kummale annab põhiseadus kõrgema seisundi.

Rahuajal nimetab kaitseväe juhataja ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul (EV PS § 65 p 7, 127 lg 3, 128 lg 2). Seega on tal samasugune legitimatsioon nagu peaministril, kes saab oma volitused Valitsuse moodustamiseks reeglina Riigikogult presidendi ettepanekul. Lõplikult nimetab valitsuse ametisse Vabariigi President (EV PS § 89 lg 1-3). Kaitseväe juhataja legitimatsioon on seega kõrgem kui kaitseministril, kuna viimase nimetamise aluseks Presidendi poolt on kõigest peaministri otsus.

Valitsuse konstitutsiooniõiguslikku seisundit tugevdavad EV PS § 86 ja 87 lg 1. Sellekohaselt kuulub täidesaatev riigivõim, eriti riigi sise- ja välispoliitika elluviimine Vabariigi Valitsusele. Peale selle saab kaitseväe juhatajat kriminaalvastutusele võtta üldalustel, Vabariigi Valitsuse liikmete puhul see aga nii ei ole (EV PS § 101 lg 1). Mõlemad nimetatud asjaolud rõhutavad kaitseministri seisundit.

Seega on täitevvõimul riigikaitse valdkonnas kaks tippu. Põhiseadus annab kaitseministrile ja kaitseväe juhatajale sarnase seisundi. Seda võrdset seisundit rõhutab veelgi EV PS § 78 p 14, mis sätestab, et kaitseväe juhtkond nimetatakse ametisse ainult Vabariigi Valitsuse **ja** kaitseväe juhataja ühisel ettepanekul Vabariigi Presidendi poolt.

Mõlema organi võrdne õiguslik positsioon ilma nende kompetentsi konkreetse piiritlemiseta toob kaasa nendevahelisi pingeid. Näiteks võib siin tuua diskussiooni, mis viis 1995. aastal toleaege kaitseväe juhataja tagasiastumiseni⁵³. Vähemusvalitsuse tingimustes on ka võimalik, et Vabariigi President nimetab Riigikogu enamusele tuginedes ametisse kaitseväe juhataja, kellel pole Vabariigi Valitsuse toetust. Seeläbi võiksid suurenda pinged täitevvõimu sees.

Pinged kaitseministri ja kaitseväe juhataja vahel võivad kahjustada kaitseväe juhtimise tõhusust ja järjepidevust. Ka Eesti Vabariigi osalemine Liidu

⁵³ Estonia Today: The Defence Forces: Organisation and Development, 9.5.1996

kaitsepoliitikas ja ühise kaitse võimalikkus võib seetõttu raskendatuks osutuda. Siiski pole ette näha, et need raskused oleksid niivõrd suured, et võiksid põhjustada vastuseisu Euroopa Liidu liikmeks saamisel.

C. Soovitused

Pingete mahavõtmiseks on kaks võimalust. Esimene seisneb mõlema organi pädevuse selges piiritlemises ja täielikus eraldamises nii, et edaspidi ei saaks tekkida enam mingit kompetentsikonflikti. Selle realiseerimine praktikas võib aga väga raskeks osutuda, kuna mõlemal organil on sama ülesanne - riigikaitse juhtimine. Teine võimalus seisneb selles, et üks organ allutatakse teisele. Kui tahetakse juhendada Euroopa Liidu liikmesriikides levinud kaitseväe üle tsiviilkontrolli primaarsuse põhimõttest⁵⁴, tuleb kaitseväe juhataja allutada kaitseministrile.

Selleks oleks soovitatav esiteks edaspidi nimetada kaitseväe juhataja ametisse ja vabastada ametist mitte Riigikogu vaid Vabariigi Valitsuse poolt. Selles avalduks täitevvõimuse hierarhia. Nimetamisõiguse ja võimalik, et ka arupärimise esitamise õiguse kadumisega väheneks Riigikogu mõju kaitseväele. Talle jääks õigus moodustada riigikaitsekomisjon (EV PS § 71), pöörduda arupärimisega kaitseministri poole (EV PS § 74) ning õigus avaldada talle umbusaldust (EV PS § 97). Tundub, et need kaitseväe üle tsiviilkontrolli teostamise instrumendid on täiesti piisavad. EV PS § 74 tulenev Riigikogu liikme õigus pöörduda kaitseväe juhataja poole arupärimisega poleks enam tingimata vajalik, kuna Riigikogu liikmele jääb õigus arupärimisele kaitseministrilt. Selle õiguse säilimine soodustaks siiski demokraatlikku kontrolli kaitseväe üle. Sellega seoses tõusetub küsimus, kas ei peaks Vabariigi Presidendi vabastama kaitseväe juhataja ametisse nimetamiseks ja ametist vabastamiseks ettepaneku tegemise kohustusest. Selle vastu räägib asjaolu, et Presidendi kaasarákimine võiks teha möödapääsmatuks kompromissivajadused personaliküsimustes, mis võiks kahjustada kaitseväe ühtset juhtimist. Probleem tekib siis, kui Valitsusel pole enam usaldust kaitseväe juhataja suhtes, viimane omab aga Vabariigi Presidendi toetust. Sellises olukorras võib minna jõukatsumiseks Vabariigi Valitsuse ja Presidendi vahel, nii nagu see juhtus 1997. aasta oktoobris pärast raske õnnetuse toimumist⁵⁵. Seeläbi kahjustatakse Valitsuse teovõimet riigikaitse valdkonnas.

Presidendile ettepaneku tegemise kohustuse jätmise poolt räägib asjaolu, et põhiseadusega antakse talle riigikaitse kõrgema juhi funktsioon. Kui see funktsioon ei piirdu esindusfunktsioonidega, peab talle jääma ka teatav kaasarákimisvõimalus kaitseväe juhtkonna personaliküsimustes. Küsimus, kas Vabariigi Presidendile peaks kuuluma kohustus teha ettepanek kaitseväe juhataja ametisse nimetamiseks ja ametist vabastamiseks taandub seega küsimusele, millist osa peaks etendama President riigikaitse juhtimisel. Lahendus ei tulene mitte õiguslikest vaid poliitilistest kaalutlustest.

⁵⁴ Vt käesoleva arvamuse 3. osa

⁵⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung 4.10.1997 lk. 7

Teiseks tuleks kaitseministri ülimuslikkus võrreldes kaitseväge juhatajaga seadusandlikult fikseerida, olgu see siis põhiseaduses või riigikaitseseaduses. Minister oleks siis kaitseväge juhataja ülemaks ja tal oleks kaitseväge juhatajale korralduste andmise õigus.

Sellesuunalisi arenguid võib täheldada ka teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Vastavalt Poola 2.04.1997 põhiseaduse § 134 lg 1 ja 3 nimetab kindralstaabi ülema ja väeliikide ülemad ametisse küll president, kuid vastavalt 14.12.1996 jõustunud kaitseministri seadusele on kindralstaabi ülem ja kaitsejõud allutatud kaitseministrile. Vastavalt Rumeenia põhiseadusele alluvad riigi kaitsejõud parlamendile, presidendile ja valitsusele. Kindralstaabi ülemale on antud riigisekretäri õiguslik seisund ning seeläbi on ta kaitseministrile allutatud.

2. osa: Hinnang Kaitseliidule lähtudes Eesti Vabariigi võimalikust liikmelisusest Euroopa Liidus

A. Euroopa Liidu nõuded

Kaitseliit kuulu küll regulaarse kaitseväge hulka, on aga sellele vaatamata Eesti riigi täitevvõimu osaks. Sellisena peab ta alluma Riigikogu parlamentaarsele kontrollile. Nii nagu kaitseväge, ei tohi ka Kaitseliit olla "riigiks riigis". Ta peab alluma õigusriigi põhimõtetele ja järgima inimõigusi ja põhivabadusi. Lõppkokkuvõttes ei tohi Kaitseliidu eksisteerimine takistada Eesti Vabariigi osalemist ühise välis- ja julgeolekupoliitika elluviimisel.

B. Ühitumine

Kaitseliit allub oma peastaabi kaudu kaitseväge juhatajale ja kaitseministrile. Seega allub ta samamoodi parlamentaarsele kontrollile nagu kaitsevägigi. Selles mõttes ei ole demokraatliku kontrolli seisukohalt midagi ette heita. Olukord võib aga küsitavaks muutuda, kui arvukad Kaitseliidu liikmed oma automaatreelvi alaliselt kodus hoiavad. Riigisisised rahutused võiksid seetõttu eskaleeruda kodusõjasarnasteks olukordadeks. See eeldaks, et siserahu Eestis on tõsiselt kahjustatud. Analoozne praktika on juba pikka aega Šveitsi armees, ilma et see oleks viinud demokraatliku süsteemi kahjustamisele. Hoopis teistsugusteks võivad aga kujuneda tagajärjed, kui Kaitseliidu liikmed hakkavad oma relvi kasutama kuritegelikel eesmärkidel. Sellele saaks igatahes vastu seista, kui Kaitseliidu liikmete usaldatavust kontrollida ja nende relvad ja laskemoon registreerida.

Täitevvõimu osana on Kaitseliit vastavalt EV PS § 3 lg 1 ja põhiseadusega kooskõlas oleva kehtiva õigusega seotud. Vastavalt EV PS § 15 lg 1 on võimalik Kaitseliidu toiminguid õiguslikult vaidlustada. Kaitseliidu eksistentsi vastavuses õigusriigi põhimõtetele ei ole nähtavaid probleeme. Inimõiguste ja põhivabaduste järgimiseks kohustab Kaitseliitu kui täitevvõimu osa EV PS § 3 lg 1 ja II osa sätteid. Kas seda kohustust täidetakse, pole mitte õiguse vaid igapäevase praktika küsimus.

Võiks küsida, kas niivõrd arvukas militaarorganisatsioon kõrvuti regulaarse kaitseväega ei saa kahjustada Eesti osalemist ühises välis- ja julgeolekupoliitikas kaasa arvatud ühises kaitsepoliitikas ja võimalikus kaitsetegevuses. Siin tuleb

arvestada, et riigikaitse organisatsioon Liidu praeguseks viieteistkümnes liikmesriigis on väga erinev. Mõnedes neist on üldine sõjaväekohustus, teistes palgaarmee. Prantsusmaal eksisteerib traditsiooniliselt *légion étrangère*. Taani kaitsejõude võib vajadusel tugevdada 66 000 mehelise militaarorganisatsiooni sarnase kodukaitseorganisatsiooni üksustega. Kui mõelda Liidu liikmesriikide riigikaitseorganisatsiooni erinevustele pole põhjust kahelda, miks Kaitseliit kui Eesti riigikaitse teine alustala peaks olema takistuseks integreerumisel ühisesse välis- ja julgeolekupoliitikasse. Olukord oleks võibolla teistsugune, kui Eesti usaldaks oma riigikaitse eranditult militaarorganisatsioonile. Kaitseliit on üksnes täienduseks regulaarsele kaitsevæele.

Eriti just Taani kodukaitseorganisatsiooni näide tõestab, et militaarorganisatsioon ei ole takistuseks Euroopa Liidu ühises välis- ja julgeolekupoliitikas osalemisele. Kaitseliidu olemasolu ei ole järelikult takistuseks Eesti astumisel Euroopa Liitu.

C. Soovitused

Kinnipidamine Euroopa Liidu poolt esitatud neljast kriteeriumist - demokraatlik kontroll, õigusriigi põhimõtetest kinnipidamine, inimõiguste ja põhivabaduste järgimine, osalemine ühises välis- ja julgeolekupoliitikas tuleb tagada praktikas. Antud juhul pole Eesti Vabariigi liikmelisuse võimalikkuses Euroopa Liidus seoses Kaitseliiduga mingit kahtlust.

III. Ühised printsiibid riigikaitse reguleerimisel Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseadustes

1. Riigikaitse demokraatlik kontroll

Kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides on riigikaitse allutatud demokraatlikule kontrollile. Seda teostatakse kas rahva poolt otse valitud presidendi või parlamendi poolt. Kõikide liikmesriikide parlamentidel on riigikaitse kontrollimise õigus⁵⁶. Ka NATO liikmeks astumisel on parlamendi kontroll kaitsejõudude üle - *parliamentary oversight over the military* - teiseks eeltingimuseks.

Parlamentaarse kontrolli ulatuses on aga riigiti suuri erinevusi. Saksa Bundestagil on üldiselt suhteliselt suur kontrolliõigus riigi kogu täitevvõimu üle. Kaitsejõudude üle teostatava kontrolli tõhustamiseks on loodud veel täiendavad kontrolliinstrumendid nagu parlamendi riigikaitsevoliniku (Wehrbeauftragte) instituut ja parlamendi riigikaitsekomisjoni erivolitused. Prantsusmaal on parlamendi võimalused mõjutamiseks ja kontrollimiseks väga piiratud. Seda seletatakse vabariigi presidendi domineeriva seisundiga riigikaitseküsimustes, sest president omab vahetut demokraatlikku legitimatsiooni. Seetõttu ei saa antud juhul rääkida demokraatia defitsiidist. Seda liiki võimukontsentratsioon on teistes liikmesriikides tundmatu. Teistes EL liikmesriikides on parlamentaarse kontrolli ulatus kaitsejõudude üle enam-vähem kahe nimetatud "ekstreemriigi" Saksamaa ja Prantsusmaa vahepeal.

2. Riigikaitse ja õigusriik

⁵⁶ See kehtib, nagu öeldud, ka Eesti kohta

Õigusriigi oluliseks tunnuseks on võimude lahusus, nende allumine kehtivale õigusele ja riigi eest tõhusa õigusliku kaitse võimalus. Võimude lahusus ei eelda, et seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim oleksid täielikult üksteisest eraldatud. Palju tähtsam on nende iseseisvus ja omavaheline tasakaalustatus. Kaitsejõud kui täidesaatva riigivõimu koostisosa peavad lõpptulemusena alluma seadusandliku võimu poolt vastu võetud seadustele ja kohtuvõimu õiguskontrollile. Kõikides euroopa põhiseadustes sisaldub täitevvõimu, sealhulgas riigikaitseorganite kehtivale õigusele allumise põhimõte. Tõhus õiguslik kaitse eeldab, et nii riigikaitseorganite teenistuses olevatele isikutele kui ka väljapoole neid institutsioone jäävatele isikutele oleks tagatud võimalus saada kohtuvõimult õiguslikult siduvat hinnangut riigikaitseorganite tegevusele.

3. Inimõigused riigikaitstes

Kõik Euroopa Liidu liikmesriigid on ühtlasi Strasbourgis asuva Euroopa Nõukogu liikmed. Sellistena on nad kohustatud täitma inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja tagama seal sisalduvate põhiõiguste ja -kohustuste täitmist. Mõnesid nendest õigustest on siiski rahvusliku julgeoleku kaalutlustel piiratud. Nii näiteks lubab Saksamaa põhiseaduse § 17a lg 1 piirata Bundeswehri sõjaväelaste õigust vabale arvamuseavaldamisele, koosolekuvabadust ja kollektiivse kaebuse esitamise vabadust. Põhimõtteliselt kehtivad aga inimõigused ja põhivabadused ka riigikaitse valdkonnas⁵⁷.

4. Riigikaitse juhtimine tsiviilisikute poolt - poliitika primaarsus

Kõikides Liidu liikmesriikides juhivad riigikaitset tsiviilisikud. Täitevvõimu hierarhias on ametipositsioonilt kõige kõrgema sõjaväelase kohal veel vähemalt üks, enamasti aga mitu juhtimistasandit, mida teostavad eranditult tsiviilisikud. Relvajõud ei ole seega mitte "riigiks riigis", vaid täitevvõimu üks osa, mida juhib tsiviilisikutest koosnev valitsus. Üksikjuhtudel on valitsusse võetud ka kõrgeid sõjaväelasi nagu näiteks *Charles de Gaulle*, kuid ametisse astumise hetkel ei olnud nad enam kaitsejõudude juhid.

IV. Ühitumine

1. Riigikaitse demokraatlik kontroll

Kuna vastavalt EV PS § 106 ei saa riigikaitse küsimusi rahvahääletusele panna, lasub kogu tsiviilkontrolli raskus Riigikogul. Sinna hulka kuulub riigikaitsealane seadusandlus, eriti Eesti relvajõudude organisatsiooni käsitlevad seadused, kaitseväe- ja alternatiivteenistuses olevate isikute õiguslikku seisundit käsitlev seadus, erakorralise seisukorra seadus, samuti mõlemad riigikaitseadused, rahuaja ja sõjaaja riigikaitseadus⁵⁸ (*66). Ka riigikaitse kohustusi sisaldavate rahvusvaheliste kokkulepete ratifitseerimine ja denonsseerimine on vastavalt EV PS § 65 p 4 Riigikogu pädevuses. Vastavalt EV PS § 163 jj on ka põhiseaduse enda muutmise tema pädevuses. Peale selle nimetab ta Vabariigi presidendi ettepanekul kaitseväge juhataja (§ 65 p 7, 127 lg 3).

⁵⁷ võrdle EMRK ja Euroopa Inimõiguste Kohus 8.6.1976 Engel'i juhus, EuGRZ 1976, 221=Kohus, seeria A 22

⁵⁸ EV PS § 65 p 1; 104 p 17; 106 lg 1; 126; 129 lg 2.

Peale selle võtab Riigikogu vastu tähtsaid otsuseid riigikaitsealastes üksikküsimustes. Eesti vastu suunatud agressiooni korral kuulutab ta vastavalt EV PS § 65 p 15 ja 128 lg 1 Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni. Tema ettepanekul kuulutab Riigikogu välja ka demobilisatsiooni (EV PA § 65 p 15). Erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks vajab Riigikogu vastavalt EV PS § 65 p 14 ja 129 Vabariigi Presidendi või Valitsuse ettepanekut.

Riigikogul on kolm kontrollivõimalust selle mõiste kitsamas tähenduses. Vastavalt EV PS § 71 moodustab ta komisjone, nagu näiteks riigikaitsekomisjon. Sellesse komisjoni kuuluvad Riigikogu liikmed saavad põhjalikumalt tegelda riigikaitse küsimustega. Lisaks sellele on igal Riigikogu liikmel õigus pöörduda arupärimisega peaministri, kaitseministri, kaitseväe juhataja või ülemjuhataja poole, kes peavad arupärimisele vastama 20 istungipäeva jooksul (EV PS § 74). Kõige radikaalsema abinõuna on Riigikogul vastavalt EV PS § 97 võimalus liikmete enamusega valitsusele, peaministrile või kaitseministrile umbusaldust avaldada. Riigikogu käsutuses on seega ulatuslik instrumentarium riigikaitse mõjutamiseks, olgu see siis seadusandluse vallas, jooksvate üksikküsimuste otsustamisel või kontrolliga kitsamas mõttes. Euroopa ulatuses on ta oma mõjuvõimu poolest esirinnas. Tähtsam kui põhiseaduses sätestatu on siiski nimetatud sätete tegelik realiseerumine praktikas, põhiseaduse tegelik toime. Kuna Riigikogu saab talle antud õigustega realselt praktikat mõjutada, pole eesti riigikaitse üle teostatava tsiviilkontrolli suhtes mingit kahtlust.

2. Riigikaitse õigusriiklik seos

Eesti põhiseaduse § 4 sätestab selgelt võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte. Riigi täitevvõimu osana on riigikaitseorganisatsioonid vastavalt EV PS § 3 lg 1 seotud põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. EV PS § 15 lg 1 annab igaihele õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Järelkult on ka on kohtulik kaitse põhimõtteliselt võimalik riigikaitsealaste õigusaktide ja toimingute puhul. Riigikaitse allub seega õigusriigi põhimõtetele nii nagu see on tavaks ka Euroopa Liidu liikmesriikides.

3. Inimõiguste tagamine riigikaitse valdkonnas

Eesti Vabariik kui Euroopa Nõukogu liiga on alla kirjutanud 4. novembri 1950.a. inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EMRK). Seega on ta kohustatud selles sisalduvaid õigused ja vabadused tagama. Vastavalt EV PS § 123 lg. 2 on EMRK sisalduvatel õigustel prioriteet eesti oma seaduste ja aktidega võrreldes.

Eesti põhiseaduse § 8 jj sisaldub põhiõiguste ja -vabaduste üksikasjalik kataloog, mis vastavalt EV PS § 10 ei ole siiski ammendav ja mille tagamine vastavalt § 14 kõikide võimude kohustuseks. Oma ulatuselt on see laiaulatuslikum, kui EMRK sätestatu ja paljudes teistes Euroopa riikides. Efektive riigikaitse võib tingida vajaduse piirata mõningaid nendest põhiõigustest ja -vabadustest. Vastavalt EV PS § 11 on see võimalik ainult kooskõlas põhiseadusega ning nad peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Piirangud ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (EV PS § 11). Seega kehtivad inimõigused ja põhivabadused põhimõtteliselt ka riigikaitstes.

Nagu mainitud, tagab põhiseaduse § 15 lg 1 kohtuliku kaitse, millega saab riiklikku akti või toimingut tunnistada põhiseadusevastaseks. Seega on põhiõiguste ja vabaduste tagamine ka riigikaitse piirides *de jure* garanteeritud. Kui see ka praktikas nii on, pole inimõiguste ja põhivabaduste tagamises mingit kahtlust.

4. Riigikaitse juhtimine tsiviilisikute poolt - poliitika primaarsus

Vastavalt § 125 ei tohi kaitseväge tegevteenistuses olev isik olla muus valitavas ega nimetavas ametis. Keelatud on ka osalemine erakonna tegevuses. Vastavalt EV PS § 63 on Riigikogu liige oma volituste ajaks vabastatud kaitseväeteenistuse kohustusest ega tohi samal ajal olla riigiametis kaitseväge juhataja või ülemjuhatajana. Mõlemad niinimetatud ametiisikud on kaitseväelased, kuid igal juhul on nende ülemaks tsiviilisikust president. Riigikaitse juhtimine tsiviilisiku - Vabariigi Presidendi poolt on seega kindlalt tagatud.

5. Järeldus

Eesti Vabariigi põhiseaduse sätted riigikaitset puudutavas osas on kooskõlas Euroopa Liikmesriikide vastavate sätetega. Võrdlustest ei ilmne muudatusettepanekuid.

B. Hinnang põhiseaduse X peatükile Eesti Vabariigi võimaliku Euroopa Liidu liikmelisuse vaatevinklist

I. Euroopa Liidu nõuded

Nagu sissejuhatavalt märgiti, peab Euroopa Liidu tema liikmeks astuda sooviva riigi riigikaitse organisatsioonile vastama neljale kriteeriumile.

1. Riigikaitse lülitamine demokraatlikku valitsemisüsteemi

Demokraatlik riigivalitsemisüsteem eeldab, et iga riigivõimutoiming põhineks rahva tahte aktil, seejuures peetak silmas legislatsiooniahelat. Esindusdemokraatia - olgu see siis parlamentaalne, presidentaalne, või segavorm - on Euroopa Liidu liikmesriikide puhul reeglilik. Seejuures on määrav, et legitimatsioon kulgeks katkematult riikliku toimingute sooritamise otsustajast valitud rahvaesindajate kaudu rahvani. Seejuures peab esindajatel olema võimalus riigorganite tegevust kontrollida.

Riigikaitse organisatsiooni jaoks tähendab see seda, et kaitsejõudude juhtimine peab olema legitimeeritud rahva otsusega. Parlamentaarset demokraatia tingimustes peab riigikaitse kõrgema juhi nimetamine ja vabastamine toimuma parlamendi poolt. Peale selle peab parlamendil olema võimalus relvajõude kontrollida, näiteks valitsusele arupärimise esitamise, erilise juurdlusõigusi omava parlamendi kaitsevoliniku määramise või parlamendi riigikaitsekomisjoni moodustamise teel.

2. Riigikaitse allutamine õigusriigi põhimõtetele

Iga õigusriigi nurgakiviks on riigivõimu jagunemine seadusandlikuks, täidesaatvaks ja kohtuvõimuks, kõigi nende allutamine kehtivale õigusele, samuti õigusliku kaitse võimalus riikliku akti või toimingute korral. Siinkohal võib viidata A alajaotusele.

3. Inimõiguste ja põhivabaduste tagamine riigikaitstes

Riigikaitseorganisatsioonid peavad järgima inimõigusi ja põhivabadusi nii riigikaitseorganisatsioonis tegutsevate kodanike, kui ka sellest väljapoole jäävate kolmandate isikute suhtes. Mõõdupuuks võiks siinkohal olla 4. novembri 1950.a. inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EMRK). Euroopa Liit ise ega tema poolt moodustatud organid ei saa küll EMRK alla kirjutada, kuna Liit ei evi rahvusvahelist õigusvõimet ega tema organid vastavat pädevust, juhitud Euroopa Liidu organid igal juhul konventsiooni reeglitest.

4. Riigikaitse osalemine Liidu ühises välis- ja julgeolekupoliitikas

Eesti riigikaitse peab alates liitu astumise momendist olema võimeline enda peale võtma Liidu julgeolekupoliitikaalaseid kohustusi ja omama põhimõttelist taht osaleda liidu kaitsmisel vastavalt ELL art 17 (formaalselt J.7)

II. Ühitumine

Mis puutub kolme esimese kriteeriumi täitmisesse, siis selles osas võib viidata käesoleva arvamuse 3. osa A alajaotusele. Kui põhiseaduse sätete täitmine tagatakse ka praktikas, pole selles vallas mingeid kahtlusi. Ka Eesti riigikaitse võimes ja valmisolekus osaleda ühises välis- ja julgeolekupoliitikas pole nähtavaid takistusi. Pealegi on Eesti vabariik 1994. aastast assotsieerunud Lääne-Euroopa Liiduga (WEU), mis vastavalt ELL art 17 (formaalselt J.7) on Euroopa Liidu struktuuri koostisosana. WEU täisliikmelisus ei ole vastavalt Euroopa komisjoni seisukohale nõutav, sama kehtib ka Põhja-Atlandi Liidu (NATO) kohta⁵⁹. Kolm teemadevaldkonda väärivad siiski rõhutamist.

Esiteks võib käesoleva arvamuse esimeses osas kirjeldatud pingeseisund kaitseväge juhataja ja kaitseministri vahel endaga kaasa tuua eesti riigikaitse kahjustamise, mis oleks kahjulik ka Eesti osalemisele ühises kaitsepoliitikas ja ühises kaitsetegevuses.

Teiseks nõuab osalemine ühises välis- ja julgeolekupoliitikas, eriti ühises kaitsepoliitika ja Liidu ühise kaitse vajaduse korral rahvusliku kaitsepoliitika ja riigikaitse vähendamist (?). Euroopa Liidu raames toimuva koostöö teise samba raskuspunkt lasub ka Amsterdami kokkuleppe kohaselt poliitilisel koöperatsioonil, mitte ühise kaitsekontseptsiooni väljatöötamises.

Euroopa Liit viib läbi aktiivset julgeoleku- ja kaitsepoliitikat, millest annab selget tunnistust OSCE liikmeks olek, WEU assotsieerunud liikmeks olek, osalemine IFOR ja SFOR missioonidel endise Jugoslaavia territooriumil ja osalemine rahupartnerluse programmis⁶⁰.

Kolmandaks tuleb vaadelda Balti ruumi jaoks väljatöötatud julgeolekukontseptsioone, mille üle käesoleval ajal diskuteeritakse. Mõeldav on koostöö Läti ja Leeduga üksikute kavatsuste realiseerimisel kasvõi ühise tsiviilmilitaarse õhuseiresüsteemi elluviimisel. Sealt edasi mõeldakse Balti Nõukogus ühisele Balti kaitse-süsteemile. Suuremas geograafilises perspektiivis on mõeldav Balti-skandinaavia julgeolekusüsteem, nn 3+5 mudel. Vene Föderatsioon pakkus 1997. aasta oktoobri

⁵⁹ Euroopa Liidu Bülletään, Lisa 5/97, lk 107

⁶⁰ Statesman`s Year-Book 1997-1998, lk. 472

lõpul balti riikidele ühepoolseid julgeolekugarantiisid ja võimalust sõlmida balti riikidega julgeolekugarantiide alased kokkulepped, milles osaleksid Vene Föderatsioon, Ameerika Ühendriigid ja Lääne-Euroopa riigid. Kaalutud ka võimalikku julgeolekupakti Skandinaaviamaade osalusel. Lähemal ajal seisab ees balti-ameerika harta allakirjutamine. Kõik need võimalused ja kavandatavad seosed tõstavad küsimuse, mil määral on need ühildatavad ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga.

Omaette võetuna jätab Euroopa Liidu ühinemislepingu art 11 jj (formaalselt J.1 jj.) liikmesriikidele vabad käed riigi välispoliitika ajamisel. Alles ühiste seisukohtade ja põhimõtete kindlaksmääramisel toimub selles vallas teatav piiramine. Selle põhimõtte rakendamisel ei tohi vastavalt ühinemislepingu art 17 (formaalselt J.7) lg 1 p 3 kahjustada liikmesriikide erisusi kahjustada. Vastavalt ühinemislepingu tingimustele on Liidu liikmesriigid oma julgeoleku- ja kaitsepoliitika elluviimisel vabad niivõrd kuivõrd küsimus pole otsustatud liikmesriikide jaoks siduva liidusisese hääletamisega. Ka sellise hääletuse korraldamisel tuleb liikmesriikide erisusi arvestada.

Kui vaadata Liidu tänaseid liikmesriike, võib märgata olulisi erinevusi rahvusliku välis- ja julgeolekupoliitikas. Kõrvuti endiste koloniaalriikidega nagu Suurbritannia, Prantsusmaa, Hispaania, Portugal, Belgia ja Holland on traditsiooniliselt kontinentaalorientatsiooniga riigid nagu Rootsi, Taani, Soome ja Luksemburg. Pärast Austria, Soome ja Rootsi liikmeksastumist on Liidul ka neutraalseid liikmeid. Paljud Liidu liikmesriigid on ka Põhja-Atlandi Liidu (NATO) või Lääne-Euroopa Liidu (WEU) liikmed, igatahes pole see tingimata nõutav. Silmas pidades liikmesriikide erinevat suurust, geograafilist asendit, ajaloolist arengut ja iseteadvust pole selline konstateering üllatav. Ka uutele liikmesriikidele tuleb jätta vähemalt sama lai mängumaa. Praeguseks hetkeks pole ühtegi nähtavat põhjust, mis oleks takistuseks Eesti osalemisel ühises välis- ja sisepoliitikas.

Komisjon jõuab oma Agendas 2000 samadele järeldusele. Ta on siiski seisukohal, et otsuste tegemine ühise välis- ja julgeolekupoliitika vallas muutub pärast uute liikmete vastuvõtmist raskemaks. Uutel liikmetel ei peaks olema suuri raskusi välis- ja sisepoliitilise *acquis* ülevõtmisega. Seejuures toetab seda oluliselt Läänemere ruumi regionaalne koöperatsioon. Mis puutub eesti välis- ja julgeolekupoliitika edasist arengut, siis on mõttevahetus Liidu liikmesriikidega igal juhul mõttekas. Selleks saab struktureeritud dialoogi kõrval foorumina kasutada ka algavaid liikmeksastumise läbirääkimisi.

C. Soovitused

Vastavus EL liikmesriikide põhiseaduste riigikaitset reguleerivatele üldpõhimõtetele ja EL nõuetele on tuvastatud. Antud juhul pole EV PS X. peatüki sätteid silmas pidades Eesti Euroopa Liidu liikmelisuse võimalikkuses mingit kahtlust.

1. Kaitseväe juhataja seisund

Eesti kaitseväe juhataja õiguslik seisund vastavalt riigi põhiseadusele sobib Euroopa Liidu liikmeks astuvale riigile esitatavatele nõuetele. Kaitseväe juhataja nimetamine parlamendi poolt on siiski Euroopa standardiga võrrelduna - ebatavaline ja võrreldav vaid situatsiooniga Prantsusmaal, kus see toimub vahetu demokraatiaga legitimeeritud

presidendi poolt. Eesti riigikaitse juhtimise valdkonnas võib see viia probleemide tekkimiseni. Oma praegusel kujul annab põhiseadus kaitseväge juhatajale ja kaitseministrile sarnase õigusliku seisundi. See võib viia kompetentsikonfliktideni. Tagajärjeks on pingestunud suhted, mis võib viia riigikaitse kahjustamiseni.

Kuna kaitseministri ja kaitseväge juhataja ülesannete täielik eraldamine on vaevalt võimalik, tuleks kaitseväge juhataja allutada kaitseministrile. Seejuures tuleb kõigepealt kaitseväge juhataja volitusi vähendada ministri kasuks. Teiseks tuleks kaitseväge juhataja ametisse nimetada ja ametist vabastada Vabariigi valitsuse poolt. Kas Vabariigi Presidendile jätta ka edaspidi kohustuslik ettepaneku tegemise õigus, on poliitiline küsimus. Riigikogu mõju kaitsevägele väheneks kaitseväge juhataja nimetamise ja vabastamise õiguse kadumisega vaid vähesel määral, kuna riigikaitse parlamentaarne kontroll saaks toimuma kaitseministri kaudu.

2. Kaitseliit

Kaitseliidu eksisteerimine ei ole takistuseks Eesti astumisel Euroopa Liidu liikmeks.

3. Eesti Vabariigi põhiseaduse X. peatükk

Eesti Vabariigi põhiseaduse X. peatüki sätted on kooskõlas Euroopa Liitu astuvatele riikidele esitatavatele vastavatele nõuetele. Need sätted vastavad suures osas, kui mitte arvestada p 1 nimetatud möödust, Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseaduste põhimõtetele