

Andres Parmas

# **KODANIKU OSALEMINE RIIGIKAITSES**

## **ANALÜÜS**

Analüüs on koostatud vastavalt koostaja Justiitsministeeriumi vahel 18. jaanuaril 2017 sõlmitud töövõtulepingule ning selle lisaks olevale lähteülesandele.

Tallinn 2017

# SISUKORD

Sissejuhatus .....	3
1. Kodaniku riigikaitsetised kohustused .....	4
1.1. Üldine kodaniku riigikaitsekohustus.....	4
1.2. Erinevate kohustuste koostoime ja kollisioon.....	8
2. Relvakonflikt ja üksikisik.....	13
2.1. Üksikisiku õigus osaleda relvakonfliktis.....	13
2.2. Rahvusvahelise õigusega aktsepteeritud muu relvastatud vastupanu (metsavendlus, võitlus okupatsioonirežiimi vastu); tsiviilvastupanu (sabotaaž jms).....	19
2.3. PS § 54 lg 2 rv humanitaarõiguse kontekstis.....	20
2.4. Põhilised keelatud käitumisviisid relvakonfliktis.....	23
2.5. Relvakonfliktis osaleja võimalus saada rahvusvahelist kaitset.....	27
3. Laiapindne riigikaitse ja selle seos siseturvalisusega .....	32
3.1. Ülevaade laiapindsest riigikaitsest .....	32
3.2. Siseturvalisuse asutuste roll riigikaitstes .....	34
4. Õigusloome vajadus .....	52
Kirjandus jm materjalid .....	53
Kirjandus.....	53
Õigusaktid.....	53
Kohtuasjad.....	56
Muud materjalid.....	56

## Sissejuhatus

Analüüsi „Kodaniku osalemine riigikaitstes“ (edaspidi analüüs) eesmärk on selgitada inimese riigikaitstes osalemise võimalusi ning siseturvalisuse asutuste rolli riigikaitsega seotud ülesannete täitmisel. Laiapindse riigikaitse põhimõtte kohaselt on riigikaitse kogu riigi tegevust haarav sõjale või muule kriisile reageeriv tegevus. Tegevuse planeerimise keskmeks on inimene. Inimesel lasub kodanikuna õigus ja kohustus kaitsta oma riiki ja selle põhiseaduslikku korda. Sellele vastandub riigi terviklik käsitlus sellest, milliseid ülesandeid on riigi ja põhiseadusliku korra tagamiseks vaja täita ning kuidas isik tema seisundist ja kvalifikatsioonist lähtuvalt kõige paremini riigikaitse huvides rakendada. Seega võib inimene, kes ise sooviks osaleda riigi sõjalises kaitstes (nt Kaitseliidu liige, omaalgatuslik vastupanu), olla riigi kui terviku seisukohalt olulisem just muude riigikaitsete ülesannete täitmisel (sh politseiametnikuna, piirivalveametnikuna, vanglaametnikuna, päästeametnikuna vms ametikohal).

Analüüsi esimeses osas (1. ptk) käsitletakse kodaniku üldist riigikaitsekohustust ning riigikaitse kohustusega kodanikule laienevate erinevate kohustuste kollisiooni ja koostoime küsimusi. Need on iseäranis olulised laiapindse riigikaitse käsitluse kontekstis, kus isiku rolli riigikaitstesüsteemis nähakse laiemalt kui pelgalt vahetu panustamisena kaitsejõududesse.

Analüüsi teises osas (2. ptk) selgitatakse inimese rolli sõjalises riigikaitstes läbi rahvusvahelise õiguse prisma. Eelkõige käsitletakse inimese õigust omal algatusel individuaalselt ja kollektiivselt osutada relvastatud vastupanu. Spetsiifiliseks probleemiks on Eesti Vabariigi põhiseaduse § 54 lõike 2 sisustamine siseriikliku karistusõiguse ja rahvusvahelise humanitaarõiguse valguses. Samuti antakse vastus küsimusele, millistel asjaoludel võib relvakonfliktis osalenud isikule keelduda rahvusvahelise kaitse andmisest kolmandates riikides.

Analüüsi kolmandas osas (3. ptk) analüüsitakse siseturvalisuse asutuste rolli riigikaitstes. Julgeolekupoliitika alustes on riigikaitse määratlus ja teiste, kui sõjalise riigikaitse, asutuste roll selles pidevalt laienenud. Teiste asutuste riigikaitse roll seisneb peamiselt nende põhiülesannete täitmine sõja või muu kriisi tingimustes. Siiski vajab analüüsi, kas ja millistel tingimustel võib üks asutus kaasata teise asutuse enda ülesannete täitmisesse või taotleda teiselt asutuselt ametiabi, samuti ülesannete üleandmise tingimused ja kord sõja või kriisi lahendamiseks väljakuulutatud erikorra ajal.

Lõpuks võetakse analüüsi tulemusel kujunenud ettepanekud õiguskorra edasi arendamiseks kokku konkreetsete ettepanekutena õigusaktide kehtestamiseks, muutmiseks või täiendamiseks (4. ptk).

# 1. Kodaniku riigikaitse kohustused

## 1.1. Üldine kodaniku riigikaitse kohustus

PS § 54 lg 1 kohaselt on Eesti kodaniku kohus on kaitsta Eesti iseseisvust. PS § 124 lg 1 kohaselt on Eesti kodanikud kohustatud osa võtma riigikaitsest seaduse sätestatud alustel ja korras. Kodaniku võimalused osaleda kohustuslikus riigi sõjalises kaitstes väljenduvad kaitseväekohustuse täitmisel, riigikaitse töökohustuse täitmisel ning riigikaitse sundkoormise täitmisel. Sellele lisaks on isikul võimalus osaleda riigikaitse ka vabatahtlikkuse alusel (eelkõige Kaitseliidu liikmena, aga ka vabatahtlikuna politsei, pääste või muus siseturvalisuse valdkonnas).

PS § 54 lg-s 1 sätestatud üksikisiku kohustus kaitsta Eesti iseseisvust viitab riigiorganitega otseselt mitte seotud riigikaitsele. Riigikaitseorganid peavad seetõttu kõigile Eesti kodanikele looma võimaluse iseseisvuse kaitsmisel osaleda.<sup>1</sup> Sellise riigiorganite kohustuse ulatus ei nähtu põhiseadusest siiski selgelt ning selle võib kujundada vajaduse korral seadustega.<sup>2</sup> Üksikisik ei saa asuda mis tahes hetkel vahendeid valimata riigi iseseisvust kaitsma. Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et vaadeldav säte ei väljenda niivõrd õiguslike tagajärgedega seotud kohustust, kui ajalooliselt ja PS tekstilooliselt kujunenud deklaratsiooni, et iseseisva Eesti olemasolu peaks olema kõigi kodanike jaoks tähtis. Kohustus kaitsta Eesti iseseisvust hõlmab tingimata ka keeldu toetada sõjategevust, mille eesmärk on Eesti iseseisvuse hävitamine.<sup>3</sup> Tegemist ei ole siiski pelgalt deklaratsiooniga, vaid riigil lasub põhiõigusest ja –kohustusest tulenev korraldusfunktsioon luua riigikaitse osalemise korraldus või lubada kindlatele tingimustele vastavate riigikaitse organisatsioonide loomist (vt 1.3. üldise riigikaitse kohustuse seosest ühinemisvabadusega).

PS § 54 lg 1 on isikulise kaitseala poolest kodaniku põhiõigus ja –kohustus. Põhiseadus ei välista Eestis elavate teiste riikide kodanike, mitme riigi kodakondsusega isikute ega kodakondsuseta isikutele riigikaitse osalemisega õiguste ja kohustuste määramist, kui see ei lähe vastuollu rahvusvahelise õigusega (nt Genfi 1949. a I konventsiooni art 130 kohaselt loetakse konventsiooni raskeks rikkumiseks sõjavangide sundimist võitlema enda kodakondsusriigi vastu, Genfi 1949. a IV konventsiooni art 147 kohaselt loetakse raskeks rikkumiseks okupeeritud alade elanike sundimist sõdima enda kodakondsusriigi vastu).

PS § 54 lg 2 sätestab tegevuse, mis toimub ilma eraldi käsuta, eelkõige sõjaseisukorda või mobilisatsiooni välja kuulutamata.<sup>4</sup> Omaalgatuslikkus ei eelda õiguse kasutamise eeldusena mingi ametiisiku, näiteks Kaitseliidu ülema või selle maleva pealiku üleskutset. Samas võivad ametiisikud, kes ei ole küll õigustatud sõjaseisukorda või mobilisatsiooni välja kuulutama ega sõjategevust alustama, kutsuda kodanikke üles vastupanu osutama. Sellisel juhul jääb vastupanu isiku õiguseks ning vastupanu

---

<sup>1</sup> Põhiseaduse Assamblee 8. istungil 26.10.1991 arutati selle üle, kas sõnastada kõnealune säte „on õigus ja kohustus“ või jätta sõna „õigus“ välja. Riigikaitse peatüki toimkonna juhataja Enn Tarto selgitas seda järgmiselt: „[–] teatud tingimustel oleks väga vajalik, arvestades meie kurba ajalugu ja seda, mis võib tulekus tulla, et ka kodanikul on õigus osa võtta riigikaitsest seaduses ettenähtud alustel ja korras. See tähendab ka seda, et seaduses ettenähtud korras oleks kodanikel õigus nõuda sõjalist väljaõpet. Üldse on kaks lähenemist, kas me läheme selle poole, et kusagilt ülevalt tagatakse meie julgeolek, või läheme teisele poole, et pikkamisi valmistume ette, et rahvas ise tagab oma julgeoleku.“ ning vastusena A. Sirendi küsimusele ütles Enn Tarto: „[–] Paljud maad, kes on okupatsiooni läbi teinud, on hiljem põhiseadusesse või seadusesse sellise mõiste sisse viinud ja okupatsiooni tingimustes annab see kodanikule võimaluse, aga ka sisemise õigustuse võidelda okupatsiooni vastu. Samal ajal tahan ka rõhutada varem öeldut, et sellisel juhul nagu õigus nõuda sõjalise väljaõpet, ettevalmistust või asutada mitmesuguseid ühinguid ja organisatsioone, [–]“ (Justiitsministeerium (1997) Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos – Juura, Õigusteabe AS: Tallinn, lk 302 ja 303)

<sup>2</sup> Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn. Juura, 2012; § 54, komm 5

<sup>3</sup> *Ibid.* § 54, komm 6

<sup>4</sup> *Ibid.* § 54, komm 7

mitteosutamisele karistust ei järgne.<sup>5</sup> Vastupanu vaadeldava sätte tähenduses on nii vägivaldne kui ka relvastatud vastupanu tingimusel, et see on rahvusvahelise õiguse põhimõtete kohaselt lubatud. Vastupanu ei tohi ületada põhiseadusliku korra tagamiseks vajalikku määra.<sup>6</sup>

PS § 124 lg-d 1 ja 2 määravad kindlaks riigikaitse keskse põhimõtte: riiki kaitsevad Eesti kodanikud üldise põhiseadusliku kohustuse alusel. PS § 124 ei nõua seadusega üldise teenistuskohustuse kehtestamist, mille peaks läbi tegema kõik kodanikud, vaid annab võimaluse kasutada riigi julgeoleku tagamiseks totaalkaitset, kus kõik kodanikud on kaitsetegevusse kaasatud. Nii näiteks ei pea isik otseselt sõjalises kaitstes osalema, kuid annab oma panuse riigi kaitsele läbi sundkoormiste. Paragrahv ei määra, kas õigus laieneb mees- või naiskodanikele, sest igal Eesti Vabariigi kodanikul, olenemata soost<sup>7</sup>, on õigus ja kohustus võtta osa riigikaitsest. Osavõtt ei tähenda ainult teenimist kaitsevæes, sest riigikaitsest osavõtu määratlemisel tuleb lähtuda riigikaitse laiaast käsitlemisest ning arvestada, et sõja ajal osalevad riigi kaitsmises kõik asutused ja organisatsioonid oma pädevuse piires.<sup>9</sup>

Võrdluseks teiste Euroopa riikidega ei ole lirimaa, Läti ega Rootsi põhiseadustes riigikaitstes osalemist sõnaselgelt reguleeritud. Euroopa riikide põhiseadustes reguleeritakse riigikaitse kohustust erinevalt:

#### 1) sooliselt eraldi määratud, st meeste kohustus.

- a) Austria põhiseaduse art 9a lõigete 2 ja 3 kohaselt hõlmab laiapindne riigikaitse sõjalist, vaimset, tsiviil ja majanduslikku riigikaitse. Iga meessoost kodanik on kohustatud võtma osa sõjaväeteenistusest. Naissoost kodanikud võivad astuda vabatahtlikku teenistusse Föderaalsetes Armees sõdurina ning võivad selle teenistuse lõpetada;
- b) Saksamaa põhiseaduse art 12a lõike 1 kohaselt võib nõuda meestelt, kes on saanud kaheksateist aastaseks, teenistust relvajõududes, föderaalsetes piiripolitseis või elanikkonnakaitse organisatsioonis;
- c) Taani põhiseaduse art 81 kohaselt on iga meessoost isik, kes on võimeline kandma relva, kohustatud enda isikuga aitama kaasa oma riigi kaitsele nende reeglite järgi, mis määratakse kindlaks seadusega;

---

<sup>5</sup> *Ibid.* § 54, komm 10

<sup>6</sup> *Ibid.* § 54, komm 11

<sup>7</sup> Põhiseadusliku Assamblee 5. istungil 11.10.1991 leidis Jüri Adams riigikaitse peatükki kommenteerides järgmist: „[–] Ma arvan, et me ei saa väga detailselt selle küsimuse juurde minna, kuna meil ei ole praegu selge, milliseks meie riigikaitse kujuneb. Selles mõttes on vajadus viia kõigepealt kodanike ja riigikaitse vahekorra sätestamine. Ma arvan, et siin on vaja sätestada kõikide kodanike kohustus, nimelt kõikide kodanike kohustus, olenemata kodanike soost või mingisugusest muust tunnusest. See on väikeriikide puhul eluliselt vajalik kaitsekohustus.“ (Justiitsministeerium (1997) Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos – Juura, Õigusteabe AS: Tallinn, lk 142) Samal istungil oponeeris sellele Enn Tarto järgmiselt: „[–] mis minusse isiklikult puutub, siis ma arvan, et õrnema soo esindajatel peaks olema võimalus vabatahtlikuna osaleda riigikaitstes, mitte kohustuse korras. Aga see määratakse seaduses, läheneb liiga detailseks, see panna põhiseadusesse, pealegi need arusaamad ju muutuvad aja jooksul.“ (samas, lk 202)

<sup>8</sup> Põhiseadusliku Assamblee 14. istungil 15.11.1991 vastuseks Liia Hänni küsimusele „kas ma olen sõjaväekohuslane ja kui ma olen, siis ma tahan teada, millal on Eesti rahvas revideerinud seda iidset põhimõtet, et kodu kaitsmine on meessoost kohustus“ vastas R. Järlik järgmiselt: „selles paragrahvis on sätestatud, et igal Eesti Vabariigi kodanikul on õigus ja kohustus osa võtta riigikaitsest seaduses ettenähtud alustel ja korras. Osavõtt riigikaitsest ei tähenda teenimist relvastatud jõududes. Osavõttu riigikaitsest me mõtleme hoopis laiemalt, pidades silma kõiki süsteeme, mida võidakse sõja puhkemisel rakendada ja kus loomulikult on rakendatud ka naised. Võimalik et on halb sõnastus ja seetõttu võimaldab kaksipidi tõlgendamist, aga mõte oli selline.“ (samas, lk 276 ja 478)

<sup>9</sup> Ü. Madise jt (toim). *Op cit.* § 124, komm 1.

- 2) **sooneutraalselt üksnes kodanike privileeg.** Slovakkia põhiseaduse art 25 lõike 1 kohaselt on Slovakkia Vabariigi kaitsmine kodanike auväärne eelisõigus ja kohustus. Sama artikli lõike 1 kohaselt ei kohustata kedagi täitma sõjaväelist teenistust, kui see on vastuolus tema veendumuste või usuga;
- 3) **sooneutraalselt kõigi kodanike õigus ja kohustus.**
- a) Hispaania põhiseaduse § 20 lõike 1 kohaselt on kodanikul õigus ja kohustus kaitsta Hispaaniat. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt määratakse seadusega kindlaks hispaanlaste sõjaväelised kohustused, kohased tagatised, veendumustel põhineva vastuväite sõjaväelisest teenistusest ja, kui see on kohane, kohustusliku ühiskondliku teenistuse;
  - b) Leedu põhiseaduse art 139 lõike 1 kohaselt on Leedu riigi kaitsmine välismaise sõjalise rünnaku vastu iga Leedu Vabariigi kodaniku õigus ja kohustus. Sama artikli lõike 2 kohaselt peab iga Leedu Vabariigi kodanik täitma sõjaväeteenistuse või asendusteenistuse seadusega määratud korras.
  - c) Hollandi põhiseaduse art 98 lõike 1 kohaselt koosnevad relvajõud vabatahtlikest ning võivad samuti hõlmata kutsealuseid. Lõike 2 kohaselt reguleeritakse seadusega kohustuslik sõjaväeteenistus ja teenistusse kutsumise edasilükkamise volitus.
  - d) Itaalia põhiseaduse art 52 kohaselt on riigi kaitsmine iga kodaniku püha kohustus. Ajateenistus on kohustuslik seaduses sätestatud ulatuses. Selle täitmine ei piira kodaniku töö ega poliitiliste õiguste teostamist. Relvajõudude organisatsioon peab põhinema demokraatliku vabariigi vaimul. Art 54 kohaselt on kõigil kodanikel kohustus olla lojaalne Vabariigile ning hoidma tema põhiseadust ja seadusi. Need kodanikud, kellele on usaldatud avalike ülesannete täitmine, peavad seda tegema distsipliini ja auga, andes selle kohta seaduses sätestatud juhtudel vande.
  - e) Norra põhiseaduse art 119 kohaselt on reeglina iga riigi kodanik võrdselt kohustatud teenima riigi kaitses kindlaks määratud perioodi, sõltumata sünnist või õnnest. Selle põhimõtte rakendamine ja sellele kohalduvad piirangu määratakse seadusega. Erinevalt teiste vaadeldud riikide põhiseadustest ei ole Norra põhiseaduse art 101 lõike 3 kohaselt valitsusel lubatud kasutada sõjalist jõudu riigi kodanike vastu, välja arvatud seaduses sätestatud juhul kui mistahes kogunemine häirib avalikku rahu ja ei lähe viivitamatult laiali pärast seda, kui ettekirjutus meeleavalduse kohta on valjult ja selgelt kolm korda meeleavaldusel viibijatele ette loetud tsiviilvõimude poolt.
  - f) Poola põhiseaduse art 85 lõike 1 kohaselt on iga Poola kodaniku kohustus kaitsta enda kodumaad. Sama artikli lõigete 2 ja 3 kohaselt võib isik usuliste või moraalsete veendumuste tõttu läbida asendusteenistuse.
  - g) Sloveenia põhiseaduse art 123 kohaselt on riigikaitses osalemine kodanikele kohustuslik seadusega määratud piirides ja viisil. Kodanikele, kes oma usuliste, filosoofiliste või humanitaarsete veendumuste tõttu ei nõustu täitma sõjaväelisi kohustusi, tuleb anda võimalus osaleda riigikaitses muul viisil;
  - h) Soome põhiseaduse § 127 kohaselt peab iga Soome kodanik osalema riigikaitses või toetama seda nii nagu seadus ette näeb;
  - i) Ungari põhiseaduse art 31 kohaselt on kõik Ungari kodanikud kohustatud kaitsma riiki. Ungari peab vabatahtliku riigikaitse reservi süsteemi. Riikliku kriisi olukorras või kui rahvakogu nii otsustab kaitseseisukorra ajal, peavad täiskasvanud meessoost Ungari kodanikud, kes elavad Ungaris, täitma sõjaväelise teenistuse. Kui sõjaväelist teenistust, mis hõlmab relvade kasutamist, ei saa peale sundida sõjaväeteenistuskohustusega isiku veendumuste tõttu, siis ta täidab relvitu teenistuse;

4) **sooneutraalselt kõigi rahvusest isikute õigus ja kohustus.**

- a) Belgia põhiseaduse art 10 lõike 2 kohaselt on belglased seaduse eest võrdsed; üksnes nemad võivad astuda tsiviil- ja militaarteenistusse, välja arvatud kindlateks juhtudeks seaduses ettenähtud erandid. Art 182 kohaselt määratakse armeesse värbamise meetodid kindlaks seadusega. Seadusega reguleeritakse militaarteenistujate edutamine, õigused ja kohustused. Art 183 kohaselt hääletatakse sõjaväkke värbamise määrad iga-aastaselt. Seadus, mis need määratleb, ei ole kehtiv rohkem kui üks aasta, kui seda ei uuendata;
- b) Kreeka põhiseaduse art 4 lõike 6 kohaselt on iga kreeklane, kes on võimeline kandma relva, kohustatud aitama kaasa isamaa kaitsmisele nagu on määratud seaduses;

5) **seadusandja kohustus reguleerida riigikaitse korraldus.** Prantsusmaa põhiseaduse art 34 kohaselt tuleb seadusega määrata kindlaks reeglid riigikaitse eesmärgil kohustuste panemise kohta, relvajõudude teenistujate põhitagatised ning riigikaitse üldise korralduse kohta.

Lisaks võib Saksamaa põhiseaduse art 12a lõigete 3 ja 4 kohaselt kaitseisukorra ajal kohustada mehi täitma selliseid ülesandeid, mis on omased politseile või avaliku võimu suveräänsetele funktsioonidele, ning naisi kohustada töötama tervishoiuasutustes ja sõjaväehaiglates. Ungari põhiseaduse art 31 lõike 4 kohaselt võib riikliku kriisi olukorras täisealisi Ungari kodanikke, kes elavad Ungaris, kohustama töötama riigikaitse huvides. Hispaania põhiseaduse § 20 lõike 4 kohaselt reguleeritakse seadusega kodanike kohustused suure riski, katastroofi või avaliku õnnetuse korral.

Kaitseväeteenistuse seaduse § 5 lõike 1 ja § 82 kohaselt on kaitseväeteenistuskohustuse täitmine kaitseväekohustuslase kohustus läbi teha kindlaksmääratud ajavahemikul aja- ja reservteenistus Kaitseväes. Kaitseväeteenistuskohustus on kaitseväeteenistuse seaduse § 5 lõikes 2 ja §-s 82 reguleeritud sooliselt diskrimineerivalt, st ajateenistuse läbimine on meestele kohustuslik ja naistele vabatahtlik. Samas ei ole ei kaitseväeteenistuse seadus ega teistes seadustes reguleeritud, kuidas naised, kes ei läbi ajateenistust, täidavad põhiseaduse § 124 lõikest 1 tulenevat riigikaitsekohustust. Seega on kehtivas õiguses reguleeritud põhiseaduse § 54 lõikest 1 tulenevat kodanikuvabadust osaleda riigikaitstes laiemas tähenduses vabatahtlikus ja omaalgatuslikus vormis ning töötamisega riigikaitseametlikul või riigikaitse sundkoormise täitmisega. Kehtivas õiguses on reguleerimata põhiseaduse § 124 lõikest 1 tuleneva naiste kohustus osaleda riigikaitstes ning vastutus selle kohustuse rikkumise korral. Selline regulatsioon oleks õigustatud Austria, Saksamaa ja Taani põhiseadusest lähtuvalt, kuid on vastuolus naiste kui kodanike ja igäühe võrdse kohtlemise põhimõttega põhiseaduse § 12, § 54 ja § 124 koostoimes.

➔ **JÄRELDUSED**

**Põhiseaduses ja selle tõlgendamisel on käsitletud riigikaitse kohustust liiga kitsalt ning hõlmata tuleks kogu avar riigikaitse käsitlus. Isiku vabatahtlikult riigikaitstes osalemise vormid ei ole regulatsioonis seotud üheks süsteemseks tervikuks. Põhiseadusest tulenevalt oleks vaja reguleerida kodaniku riigikaitstes teostamise viisid. Põhiseadus kohustab naisi võrdselt meestega osalema riigikaitstes, kuid kehtivas õiguskorras on naiste riigikaitse kohustus täielikult sisustamata. Õiguskorras ei eristata piisavalt PS § 54 kui põhiõigust ja – kohustust ja § 124 kui riigikaitse korralduse tunnust. PS § 54 lõige 2 vajab seadusandja poolt õiguse instituudina välja kujundamist.**

## 1.2. Erinevate kohustuste koostoime ja kollisioon

Üksikisiku kohustuslik ja vabatahtlik osalemine riigikaitstes võib avalduda mitmes rollis. Sama inimene võib olla tööl või teenistuses riigikaitseametikohtal, tegutseda vabast ajast abipolitseiniku, vabatahtliku päästja või vabatahtliku merepäästjana, olla Kaitseliidu liige, olla ettevõtluse või omandi kaudu riigikaitsele sundkoormise kandjaks ning kaitseväekohustuslasena määratud sõjaväelisele ametikohale. Järgnevalt analüüsitakse, kuidas on reguleeritud kohustuste kollisiooni lahendamine.

- **sõjaaja ametikohale nimetamine.** Kaitseväeteenistuse seaduse § 12 lg-te 6 ja 7 kohaselt võib Kaitseväes olevale sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikohale nimetada iga kaitseväekohustuslase, välja arvatud kutsealuse ja asendusteenistuja, kui seadus ei sätesta teisiti. Sõjaaja ametikohale nimetab isiku Kaitseväe juhataja või tema volitatud isik. Kaitseväge võib kaitseväelase ja reservis oleva isiku Kaitseväe huvides nimetada uuele sõjaaja ametikohale tema nõusolekuta. Kaitseväeteenistuse seaduse § 94 lg 3 kohaselt sõjaaja ametikohale ametijuhendit ei kehtestata, vaid ülesanded määrab Kaitseväe juhataja või tema volitatud ülem. Kaitseliidu seaduse § 32<sup>1</sup> lg-te 2, 4 ja 5 kohaselt võib kaitseväekohustuseta Kaitseliidu tegevliikme nimetada sõjaaja ametikohale tema eelneva kirjaliku nõusoleku alusel. Sõjaaja ametikohale nimetab Kaitseväe juhataja või tema volitatud isik. Sõjaaja ametikohale nimetatud kaitseväekohustuseta Kaitseliidu liige loetakse sellel ametikohal olemise ajal kaitseväekohustust võtta soovivaks isikuks. Sõjaseisukorra ajal asuvad kõik tegevväelased täitma sõjaaja ametikoha ülesandeid, lisaõppekogunemise ajal ja mobilisatsiooni korral otsustab kaitseväelase sõjaaja ametikoha ülesannete täitma asumise Kaitseväe juhataja (riigikaitse seaduse § 57 lg-d 2 ja 3). Kaitseväekohustuslast ning sõjaaja ametikohale nimetatud kaitseväekohustuseta Kaitseliidu tegevliiget kohustatakse asuma sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma mobilisatsioonikäsuga (riigikaitse seaduse § 81 lg 1). Riigikaitse seaduse § 76 lg 2 kohaselt on sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma asunud isikul õigus keelduda kaitseväeteenistusvälise töö tegemisest ning avalikus teenistuses oleva isiku avaliku võimu teostamise õigus peatub sõjaaja ametikoha ülesannete täitmise ajaks.
- **riigikaitseline töökohustus.** Riigikaitseline töökohustus on töö- või teenistussuhtest tulenev töökohustus, mis on vahetult seotud riigikaitseülesannete, sisejulgeoleku ja põhiseadusliku korra või elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisega (riigikaitse seaduse § 44 lg 4). Riigikaitseliku töökohustusega ametikoht on Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, Riigikogu liikme, Euroopa Parlamendi liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, riigisekretäri, Riigikohtu esimehe ja riigikohtuniku, ringkonna-, maa- ning halduskohtu esimehe, Eesti Panga Nõukogu esimehe ja Eesti Panga presidendi, vallavanema ning linnapea ametikoht, samuti Vabariigi Valitsus ette nähtud ameti- või töökoht riigikaitseülesannetega asutuse või isiku juures (riigikaitse seaduse § 46 lg-d 1 – 4 ja Vabariigi Valitsuse 23.09.2016 määrus nr 103 „Täiendavate riigikaitseliku töökohustusega ameti- ja töökohtade loetelu ning loetelu moodustamise, riigikaitseliku töökohustusega ameti- või töökohta loomise ning muutmise ja andmete esitamise kord“). Riigikaitseline töökohustus tekib isikule riigikaitseliku töökohustusega ametikohale asumisel või töölepingus ettenähtud tööle asumise ajal või tema ameti- või töökohta määramisel riigikaitseliku töökohustusega ameti- või töökohtaks, ning lõpeb töölepingu lõppemisel või ametikohalt vabastamisel või kui ameti- või töökoht, millel isik töötab, ei ole enam riigikaitseliku töökohustusega ameti- või töökoht (riigikaitse seaduse § 48 lg 1 ja § 51 lg 1).
- **sundtöökohustus.** Sundtöökohustus on ühekordne töö- või teenistussuhteväline ametiasutuse avaliku võimu teostamise toetamine kõrgendatud kaitsevalmiduse või



sõjaseisukorra ajal. Sundtöökohustust ei või rakendada tööandja ja töötaja vahelisest või sellele sarnanevast suhtest tulenevale tööle. Sundtöökohustuse panemise eelduseks ei ole erialase väljaõppe või hariduse omamine (riigikaitseaduse § 44 lg 5). Sundtöökohustuse panemise otsustab valitsusasutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juht või tema volitatud isik (riigikaitseaduse § 53 lg 1). Sundtöökohustuse võib panna 48 tunniks või kuni ülesande täitmiseks vajalikuks ajaks (riigikaitseaduse § 54 lg 1). Sundtöökohustus lõpeb: 1) sundtöökohustuse tähtaja möödumisel; 2) sundtöökohustuse panija või tema volitatud isiku otsusel; 3) isiku surma korral (riigikaitseaduse § 56 lg 1). Riigikaitseaduse § 52 lg 1 p 9 kohaselt on sundtöökohustusest vabastatud sõjaaja ametikoha ülesandeid täitev tegevväelane.

- **riigikaitse sundkoormis.** Riigikaitse sundkoormised on sundvõõrandamine (rekvireerimine), sundkasutus ja sundvaldus ning veokohustus. Sundkoormisi määratakse reeglina rahuajal ning täidetakse sõjaseisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal (riigikaitseaduse § 3 ja § 4 lg 1). Suundvõõrandamine on omanikult äratarvitatava vara vajadusteks riigi omandisse äravõtmine (riigikaitseaduse § 14 ja § 15). Sundkasutus on kinnis- või vallasvara ajutine kasutamine riigikaitseks vajaduseks (riigikaitseaduse § 21 ja § 22). Sõiduki sundkasutamisel võib nõuda selle omanikult sõiduki juhtimist ja hooldamist, ettevõtte sundkasutamisel võib nõuda selle omanikult või valdajalt riigikaitse ülesande täitmist. Veokohustus on riiklik kohustus sõiduki, ujuvvhendi või õhusõiduki omanikule või valdajale vedude teostamiseks koos juhi või meeskonnaga riigikaitseks vajadusteks. Veoks võib juhti või meeskonda kohustada mitte kauemaks kui 24 tunniks. Vajadusel võidakse veokohustuse kestust ühekordselt pikendada veel kuni 24 tunniks. Omanik või valdaja peab tagama, et sõiduki tehniline seisund vastaks kehtivatele nõuetele sõitjate ja veoste vedudeks. (riigikaitseaduse § 33 - § 37).

Erinevate riigikaitse kohustuste vahelisi kollisioone on reguleeritud riigikaitseaduse erinevates sätetes. Riigikaitseaduse § 52 lg 1 p 9 kohaselt on sundtöökohustusest vabastatud sõjaaja ametikoha ülesandeid täitev tegevväelane, § 70 lg 1 p 1 on lisaõppekogunemisel osalemise kohustusest vabastatud reservis olev isik, kes töötab riigikaitse töökohustusega ameti- või töökohal, § 76 lg 2 kohaselt on sõjaaja ametikohale nimetatud isik keelduda muust tööst või teenistusest ja tema avaliku võimu volitused peatuvad ning § 81 lg 2 p 2 kohaselt ei pea riigikaitse ameti- või töökohal töötav isik mobilisatsioonikäsu korral kogunemiskohta ilmuma. Samas ei ole veokohustust või sundkasutust täitev isik vabastatud ei sõjaaja ametikohale asumisest, riigikaitse töökohustusest ega sundtööst; sundtöökohustust täitev isik pole vabastatud riigikaitse sundkoormisest ega muu kohustuse täitmisest jne. Lisaks eeldab laiapidse riigikaitse kontseptsioon, et ka teises riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused saavad täita enda ülesandeid, kuid isikuid ei ole vabastatud mobilisatsioonist seoses selliste ülesannete täitmisega (v.a kui nad töötavad riigikaitse ameti- või töökohal). Teistest seadustest ning riigikaitseaduses reguleerimata kollisioonide korral tuleb lähtuda olulisema ülesande täitmise kohustusest ning kriminaalvastutuse kohaldamisel karistusseadustiku §-st 30.

Selle analüüsi eesmärk ja maht ei võimalda analüüsida kõiki rollikonflikte ja sellest tulenevat kohustuste kollisiooni eraldi ning see ei ole ilmselt ka vajalik. Seadusandja peab määrama kindlaks kollisiooninormidega põhimõtted, millest lähtuvalt kohustuste kollisiooni korral oleks isikule mõistetav, millist kohustustest ta peab täitma.

## ➔ JÄRELDUSED

Seadusega ei ole reguleeritud seoseid erinevate ülesannete ja nendest tulenevate kohustuste täitmise vahel. Olulisema ülesande täitmise põhimõtte saab tuletada üldpõhimõttena karistusseadustiku §-st 30, kuid karistusõiguslikust normist regulatiivse normi tuletamine ei ole õiguselge. Seadusega, millega reguleeritakse ülesande täitmist, tuleb reguleerida ka ülesande täitmise seosed teiste ülesannete ja kohustustega vähemalt laiapindse riigikaitse valdkonna ulatuses.

### 1.3. Sõjaväeliselt korraldatud ühingud riigikaitstes

PS § 48 lg 1 kohaselt on igaühel õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja –liitudesse ning lg 2 kohaselt sätestab seaduse relvi valdavate, samuti sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavate ühingute ja liitude loomiseks on nõutava eelneva luba andmise tingimused ja korra. Samas paragrahvi lg 3 kohaselt on keelatud ühingus, mille eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Ühinemisvabadus on sätestatud ka EIÕK art-s 11 ja ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni art-s 20. Ühinemisvabaduse eesmärk on anda üksikisikule võimalus oma huvide kaitseks või paremaks teostamiseks ühineda teistega, moodustades ühingu, mis seisab või tegutseb nende kõigi eest, samuti tagada õigus loodud ühinguga liituda või ühingu tegevuses muul viisil osaleda. Ühinemine on kaitstud juhul, kui liikmetel on ühine huvi püsivamalt ühe eesmärgi nimel tegutseda.<sup>10</sup>

Sõjaväeliselt korraldatud ühingutena, mille asutamiseks on PS § 48 lg 2 kohaselt vajalik eelnev luba, tuleb mõista selliseid ühingu, kus valitseb käsuvõim ja alluvus ning ühingu liikmed ei ole oma käitumises vabad, vaid sõltuvad mõnest teisest ühingu liikmest. Sõjalisteks harjutusteks peab ühingul samuti olema eelnev luba. Nende nõuete eesmärk on riigi julgeoleku ja ühiskonna turvalisuse kaitse, sõjaväeliselt korraldatud ühingute puhul ka selle liikmete kaitse ning vajadus vältida võimalikke organiseeritud tegevusi, mis nimetatud väärtusi võivad ohustada. Seadusega tuleb määratleda, milliseid harjutusi peetakse sõjalisteks ning kuidas neid eristatakse näiteks võitluskunstidest.<sup>11</sup>

Kehtivas õiguses on sõjaväeliselt korraldatud, sõjalisi harjutusi harrastavaid või muid relvi valdavaid ühingu mingil määral reguleeritud erinevates õigusaktides, kuid puudub selgelt määratletud mõiste ning täpne regulatsioon. Mittetulundusühingute seaduse § 98 kohaselt „võib relvi valdava, samuti sõjaväeliselt korraldatud või sõjaväelisi harjutusi harrastava mittetulundusühingu registrisse kanda ainult Vabariigi Valitsuse nõusolekul. Nõusoleku andmise tingimused ja kord sätestatakse seaduses.“ Autorile teadaolevalt ei ole üheski seaduses sellist regulatsiooni kehtestatud, kuid mõnes seaduses on sellisesse ühingusse kuulumist piiratud. Kaitseväeteenistuse seaduse § 124 kohaselt ei või tegevälane kuuluda relvi valdavasse ühingusse ega liitu, välja arvatud Kaitseliitu ning jahimeeste- ja spordiseltsi. Kodakondsuse seaduse § 28 lg 1 p 2 kohaselt võetakse Vabariigi Valitsuse korraldusega Eesti kodakondsus ära isikult, kes on relvi valdavasse ja sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavasse välisriigi organisatsiooni liige. Sama paragrahvi lg 3 kohaselt ei saa aga ära võtta sünnijärgset kodakondsust. Kuni 31. märtsini 2013 kehtinud avaliku teenistuse seaduse § 68 kohaselt võis riigiteenistuja kuuluda relvi valdavasse, sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavasse organisatsiooni ainult teda ametisse nimetanud isiku või ametiasutuse loal ning vahetu ülemuse teadmisel. Nimetatud tingimus ei laiene kuulumisele riiklikesse organisatsioonidesse,

---

<sup>10</sup> *Ibid.* § 48, kömm 2.

<sup>11</sup> *Ibid.* § 48, kömm 17.

jahimeeste ühendustesse ning üldteadolevatesse ja -tunnustatud spordiorganisatsioonidesse. Alates 1. aprillist 2013 jõustunud avaliku teenistuse seaduse uue redaktsiooni kohaselt sellist piirangut enam ei ole. Relvaseaduse § 29 lõike 2<sup>1</sup> kohaselt võib isik soetada pneumo-, külm- ja heitrelda vastava spordialaga tegelemiseks, seda omada ja vallata tingimusel, et ta on selle spordialaga tegeleva spordiklubi või muu mittetulundusühingu liige, mille üheks põhikirjaliseks tegevuseks on vastava spordialaga tegelemine. Erakonnaseaduse § 4 lg 2 kohaselt ei või relvi valdavad, samuti sõjaväeliselt korraldatud või sõjaväelisi harjutusi harrastavad ühingud või liidud tegutseda erakonnana ega erakonna struktuuriüksusena, kuid piirang ei kehti erakonna sidusorganisatsioonidele. Vaatamata sellele, et erinevad õigusaktid kasutavad mõistet „sõjaväeliselt korraldatud, sõjalisi harjutusi harrastavaid või muu relvi valdav ühing“, ei ole seda määratletud ega selgelt eristatud nt võitluskunste harrastavatest spordiklubidest, muudest käsipõhimõttel korraldatud mitte sõjaväelistest organisatsioonidest jms.

PS § 48 esemeline kaitseala ei hõlma avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid. Riik võib nende tegevuse lõpetada või kohustada isikut sinna kuuluma ilma § 48 kaitseta.<sup>12</sup> Seega ei ole PS § 48 kaitsealast hõlmatud ka Kaitsealiidu või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku moodustamine või lõpetamine, samuti sellesse vabatahtlik või kohustuslik kuulumine. Nimetatud kohustus võib riivata mõnda muud põhiõigust, kui alljärgnevalt seda lähemalt ei analüüsita. Avalik-õiguslikke riigikaitsealisi ühinguid võib riik moodustada PS § 54 lg 1 teostamiseks, ilma et see riivaks isiku ühinemisvabadust. Samas ei saa üksnes avalik-õiguslikud juriidilised isikud asendada või nende kaudu sisustada ühinemisvabadust koonduda sõjaväeliselt korraldatud, sõjalisi harjutusi harrastavatesse või muudesse relvi valdavatesse ühingutesse. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute (Kaitsealiidu) kõrval tuleb näha ette ka ühinemisvabadusel põhinevad riigikaitsealased ühingud.

Sõjaväeliselt korraldatud, sõjalisi harjutusi harrastavaid või muid relvi valdavaid ühinguid võib moodustada ka PS § 54 lg-st 1 tuleneva Eesti iseseisvuse kaitsmise kohustuse realiseerimiseks. Era- või ühiskondlikul algatusel moodustatud riigikaitsealiste ühingute – nii juriidilise isiku seisundis olevad mittetulundusühingud ja ühistud, kui ka juriidilise isiku seisundit mitte omavad seltsingud ja muud vabaühendused – roll riigikaitstes ei ole määratletud. Sellised ühingud võivad põhimõtteliselt tekkida ka pärast riigi territooriumi või selle osa okupeerimist (eelkõige juriidilise isiku seisundit mitte omavad ühingud). Selline ühing saab aga rahvusvahelis-õiguslikult õiguspäraselt osutada relvastatud vastupanu vaenlasele (relvakonfliktis või okupatsiooni ajal) üksnes siis, kui riik on ühingu kaasanud relvajõudude struktuuri ja see allub riigi relvajõudude juhtimisele (vt ka p 2.1).

Ühinemisvabadusel põhinevate sõjaväeliselt korraldatud, sõjalisi harjutusi harrastavate või muude relvi valdavate ühingute puhul tõusetub eriti teravalt vajadus tagada, et ühingute, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega, (PS § 48 lõige 3) tegevus oleks lõpetatud. Selliste ühingute kontrollimisega kaasneb mitu omavahel seotud probleemi. Sõjaväeliselt korraldatud, sõjalisi harjutusi harrastav või muu relvi valdav ühing ning tema liikmed võivad pidada ise ennast ainsaks tegelikult Eesti põhiseadusliku korra ja riigi julgeoleku kaitsjaks tagatiseks PS § 54 lõigete 1 ja 2 mõttes, isegi kui ühiskond tervikuna, täidesaatev riigivõim ja kohus sellega ei nõustu<sup>13</sup>, ning sellega ühiskonda destabiliseerida nii tava- kui kriisiolukorras. Riigikaitse eesmärgil asutatud sõjaväeliselt korraldatud, sõjalisi harjutusi harrastavad või muud relvi valdav ühingud võivad olla mõjutatud või juhitud liikmetele teadaolevalt või nende eest varjatult Eesti suhtes vaenuliku välisriigi organisatsioonide poolt ning olla ettekäändeks relvakonflikti (eelkõige välisriigi politseioperatsiooni) korraldamiseks. Seetõttu peab riigikaitsealiste ühingute regulatsioon olema piisavalt piiratud ja riigi kontrollitud, et riigi

<sup>12</sup> *Ibid.* § 48, komm 14.

<sup>13</sup> vt nt Pullipää kriisi kohta siit: [https://et.wikipedia.org/wiki/Pullipää\\_kriis](https://et.wikipedia.org/wiki/Pullipää_kriis).

julgeoleku tagamise eest vastutavad ametkonnad ka tegelikult suudaksid nende ühingute tegevust tõhusalt kontrollida.

➔ **JÄRELDUSED**

Põhiseaduse järgi on võimalik moodustada riigikaitselisi ühinguid, mis võivad olla sõjaväeliselt korraldatud, sõjalisi harjutusi harrastavad või muud relvi valdavad ühingud. Mittetulundusühingute seaduse § 98 järgi võib sellise ühingu kanda registrisse üksnes Vabariigi Valitsuse nõusolekul, kuid nõusoleku (loa) andmise tingimused ja kord on seadusega reguleerimata. Kehtivas õiguses ei ole ka selgelt määratletud, millised on sõjaväeliselt korraldatud, sõjalisi harjutusi harrastavad või muud relvi valdavad ühingud, ning kuidas teostatakse nende üle järelevalvet. Arvestades, et sellised ühingud võivad olla kas nende liikmetele teadaolevalt või nende eest varjatult riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra vastase tegevuse tööriistaks, tuleb nende ühingute üle teostatav järelevalve eraldi reguleerida.

## 2. Relvakonflikt ja üksikisik

### 2.1. Üksikisiku õigus osaleda relvakonfliktis

PS § 54 lg 2 kohaselt on muude vahendite puudumisel igal Eesti kodanikul õigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu. Seega on meie õiguskorras juba põhiseaduse tasandil sisse programmeeritud võimalik vastuolu riigisisese õiguse ja rahvusvahelise õiguse vahel, sest iga kodaniku vastupanu põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele võib tähendada mh üksikisiku osalemist relvakonfliktis. Samas rahvusvahelise humanitaarõiguse üldreegli kohaselt ei või tsiviilisikud relvakonfliktis vahetult osaleda. Selle võimaliku vastuolu kontekstis on asjakohane välja tuua, mis on üksikisiku relvakonfliktis osalemise erandlikud võimalused ja mis on tema relvakonfliktis osalemise tagajärjed.

Alustada tuleks sellest, et määratleda, kes on need isikud, kes võivad osaleda relvakonfliktis (võitlejad) ja kes on tsiviilisikud. Genfi 1949. a konventsioonide I lisaprotokolli art 50 lg 1 kohaselt on tsiviilisikud kõik isikud, kes ei kuulu ühtegi III konventsiooni art 4 lg A p-des 1, 2, 3 ja 6 ning I protokolli art-s 43 nimetatud kategooriasse. Kui kaheldakse, kas isik on tsiviilisik, peetakse teda tsiviilisikuks. Sama artikli lg 2 kohaselt koosneb tsiviilelanikkond kõigest tsiviilisikutest. Lg-s 3 sätestatu kohaselt ei muuda aga kogu elanikkonda mitte-tsviilelanikkonnaks asjaolu, et tsiviilelanikkonna hulgas on isikuid, kes ei mahu tsiviilisiku mõiste alla. III konventsiooni art 4 sätetest tulenevalt saab võitlejateks lugeda alljärgnevate kategooriate alla mahtuvaid isikuid:

- 1) konfliktiosalise relvajõudude liikmed, samuti nende relvajõudude koosseisu kuuluvate maakaitsevägede või vabatahtlike väeüksuste liikmed;
- 2) muude maakaitsevägede ja vabatahtlike väeüksuste liikmed, sealhulgas organiseeritud vastupanuliikumistest osavõtjad, kes tegutsevad oma territooriumil või väljaspool seda, ka juhul, kui see territoorium on okupeeritud. Sellised maakaitseväed või vabatahtlike väeüksused, sealhulgas organiseeritud vastupanuliikumised, peavad vastama järgmistele nõuetele: (a) neid juhivad isik, kes vastutab oma alluvate eest; (b) nad kannavad kindlaid kaugelt eristatavaid eraldusmärke; (c) nad kannavad relvi avalikult; (d) nad järgivad sõjapidamise seadusi ja tavasid;
- 3) regulaarväe liikmed, kes on truudust vandunud valitsusele või võimule, keda neid vangis hoidev pool ei tunnusta;
- 4) *levée en masse*.

I lisaprotokolli art-s 43 sätestatakse täpsustavalt, et konfliktiosalise relvajõududesse kuuluvad isikud (välja arvatud kolmanda konventsiooni artiklis 33 nimetatud meditsiinipersonal ja vaimulikud) on võitlejad (lg 2). Relvajõud koosnevad aga organiseeritud ja relvastatud vägedest, gruppidest ja üksustest, mille juht vastutab selle konfliktiosalise ees oma alluvate käitumise eest, ka juhul kui seda konfliktiosalist esindab valitsus või võimuorgan, keda vastaspool ei tunnista. Sellised relvastatud jõud peavad alluma sisemisele distsiplinaarsüsteemile, mis muu hulgas peab tagama relvakonflikti ajal rakendatava rahvusvahelise õiguse normide järgimise (lg 1). Relvajõudude koosseisu võib arvata ka poolsõjaväelise või relvastatud õiguskaitsestruktuuri (nt politseiüksuse, piirvalve vms), kuid sellest tuleb teistele konfliktiosalistele teatada (lg 3).

Eelnevast nähtuvalt on tsiviilisikutena määratletud kõiki isikuid, keda ei ole määratletud võitlejatena ja üldise reegli kohaselt võib öelda, et tsiviilelanikuks sünnitakse, võitlejaks aga saadakse tulenevalt õiguslikku tähendust omavast faktist (värbamine sõjaväkke, teenistusse asumine relvastatud struktuuri, mida konkreetne konfliktiosalemine määratleb enda relvajõudude osana, liitumine vabatahtliku väeüksusega (nt Kaitseliit) või kitsalt piiritletud juhtudel okupeerivale relvajõule

spontaanse rahvavastupanu osutamisega liitumine. Isikud, kes on ühel või teisel eeltoodud viisil asunud relvakonfliktis osalema, kaotavad tsiviilelaniku staatuse ja muutuvad sellega seoses sõjalise rünnaku õigustatud objektiks.

I LP art 44 lg-s 3 sätestatakse, et soodustamaks tsiviilelanikkonna kaitset sõjategevuse mõjude eest, peavad võitlejad rünnakus või rünnakut ettevalmistavas sõjalises operatsioonis osaledes end tsiviilelanikkonnast eristama. Arvestades siiski, et relvakonfliktides on olukordi, kus sõjategevuse laadi tõttu ei saa relvastatud võitleja end niiviisi eristada, säilitab ta võitleja staatuse eeldusel, et ta sellises olukorras kannab avalikult relvi: (a) iga sõjalise kokkupõrke ajal; ja (b) ajal, mil ta on vaenlasele nähtav, asudes positsioonile enne rünnakut, milles ta peab osalema. Sellest sättest on eksitav järeldada, nagu laiendatakse võitlejate määratlust ka tsiviilisikutele ja nõutaks neilt erandkorras üksnes relvade avalikult kandmist sõjalise kokkupõrke eel ning ajal. See säte laieneb siiski üksnes isikutele, kes on tunnustatavad võitlejatena III konventsiooni art 4 ja I LP art 43 tähenduses.<sup>14</sup> Tuleb rõhutada põhimõttelise tähtsusega asjaolu, et rahvusvaheline humanitaarõigus ei anna vahetult ühelegi füüsilisele isikule, ka mitte võitlejale subjektiivset õigust lahingutegevuses osaleda. See õigustus tuleneb füüsilise isikule tema seotuse tõttu konfliktiosalisega. Seega õigustus lahingutegevuses vahetult osaleda on rahvusvahelise humanitaarõiguse kohaselt konfliktiosalisel, kes võib seda õigust ellu rakendada enda käsutuses olevate relvajõudude liikmete vahendusel.<sup>15</sup>

Eelõeldu ei lahenda siiski küsimust sellest, mis saab isikutest, kes ühelgi eeltoodud viisil relvajõudude osaks ei saa, kuid kes siiski on relvakonfliktiga puutumuses. Vastus sellele küsimusele on mitmetahuline, sõltudes eeskätt sellest, millisel määral tsiviilisik relvakonfliktiga puutumuses on. Isikud, kes täidavad relvakonflikti raames ülesandeid, mis ei seisne vaenlasele vahetult kahju põhjustamises, jäävad tsiviilisikuteks ja kaitse alla ning nende vastu ei tohi ka rünnet sihtida (nt relvajõududele esmatarbekaupu vedava auto tsivilistist juht; relvajõudude juures paiknevad tsiviilisikutest teenusepakkujad, instruktorid vms). Kui tsiviilisik asub vahetult relvakonfliktist osa võtma – s.t kasutama vaenlase vastu relvajõudu, siis on tegemist ebaseadusliku võitlejaga<sup>16</sup>, mille kõige esmane tagajärg isiku jaoks on see, et ta kaotab kaitse, mida humanitaarõigus tsiviilisikutele ette näeb (kuigi säilib tema staatus tsiviilisikuna). Edasiselt on aga võimalus, et tsiviilisik, kes relvakonfliktis osaleb, vastutab teise konfliktipoole kätte langedes selle eest kriminaalkorras, sest relvakonfliktis osalemine on reeglina lubatav üksnes võitlejale.<sup>17</sup> Samuti ei ole sellisel isikul õigust sõjavangi staatusele.<sup>18</sup> Kui ilma võitleja staatusega relvakonfliktis osalenud isik on tapnud või haavanud vastase võitlejat, siis võib kõne alla tulla vastutus sõjakuriteo eest – reeturlik rünne: vt Rooma statuudi art 8 II b) (xi), samuti analoogne koosseis mitterahvusvahelises relvakonfliktis – art 8 II e) (ix); vastavad teod on karistatavad ka rahvusvahelise tavaõiguse kohaselt; sellekohane kuriteokoosseis sisaldub mh karistusseadustikus – KarS § 100<sup>1</sup>).

Tänapäevase relvakonflikti tingimustes ei ole ülaltoodud vahetegu muidugi kuigi lihtne, arvestades, et moodne sõjapidamine toimub suuresti arvuti tagant ja rindejoonelt kaugel eemal. Kas häkker, kes püüab nurjata vaenlase süsteemide toimimist, on tsiviilisik või võitleja; kes on eemalt juhivate täppisrelva operaator?, aga isik, kes leiab ja määratleb sellise relva jaoks sihtmärgid, ehk küll relva ise

<sup>14</sup> Vt nt K. Ipsen. *Combatants and Non-Combatants*. In D. Fleck (ed). *The handbook of humanitarian law in armed conflicts*. Oxford, 1999, lk 77 ään 309.

<sup>15</sup> Vt nt K. Ipsen. In D. Fleck (ed). *Op cit*, lk 67 ään 301.

<sup>16</sup> Vt koos viidetega kohtupraktikale nt H. Lahmann. *The Israeli Approach to Detain Terrorist Suspects and International Humanitarian Law: The Decision Anonymous v. State of Israel*. *ZaöRV* 69 (2009). Kättesaadav: [http://www.zaoerv.de/69\\_2009/69\\_2009\\_2\\_a\\_347\\_364.pdf](http://www.zaoerv.de/69_2009/69_2009_2_a_347_364.pdf), lk 354.

<sup>17</sup> Vt nt „The Hostages Trial” *XV Law Reports of Trials of War Criminals*, United Nations Wartime Commission, (London, 1947–48), at 111.

<sup>18</sup> Vt ka K. Ipsen in D. Fleck. *Op cit*, lk 68 ään 302.

ei käita?, aga sellise relvasüsteemi toimimisele tehnilist tuge pakkuvad isikud? Seega on rahvusvahelises humanitaarõiguses ebaselge, milliseid käitumisakte tuleb lugeda vahetuks lahingutegevuses osalemiseks.<sup>19</sup> Rahvusvahelise Punase Risti Komitee ekspertide nõupidamisel tekitas nt erimeelsusi küsimus sellest, kas rindele laskemoona vedava auto juhti võib vahetult rünnata, kuna ta osaleb vahetult lahingutegevuses või kas tema puhul on pelgalt aktsepteeritav see, kui ta võib saada veokile sooritatud ründe puhul kaasnevaks ohvriks.<sup>20</sup> Võitleja ja mittevõitleja eristamine ongi raskesti määratletav ja vastus sõltub konkreetse juhtumi eripärast.

Kui tsiviilisik asub relvakonfliktis vahetult osalema, kuid teeb seda n.ö põhimõttel päeval põllumees, öösel sõdur, s.t lülitub relvakonflikti üksnes teatud perioodideks ning vahepeal konfliktis ei osale, siis tuleb teda humanitaarõiguse mõttes käsitada endiselt tsiviilisikuna ja neil perioodidel, kus ta relvakonfliktis ei osale, tuleb talle tagada ka tsiviilisikutele rakenduv kaitse. Seega, isegi kui on andmeid, et nt külas X elavad mehed käivad aeg-ajalt ümbruskonnas vaenlasele varitsusi korraldades, ei tähenda see, nagu võiks selle küla mehi suvalisel hetkel sõjaliselt rünnata. Rünnaku õigustatud objektiks muutuvad nad üksnes siis, kui nad reaalselt konfliktis osalevad (sh ajal, mil nad on kas teel lahingusse või sealt tagasi).<sup>21</sup> See nähtub I lisaprotokolli art-st 51 lg 3. Tsiviilisikute ja võitlejate eristamine nende sõjalise ründamise lubatavuse mõttes on ühetaoliselt reguleeritud nii rahvusvahelise kui ka mitterahvusvahelise relvakonflikti kontekstis, sest II lisaprotokolli art 13 lg 3 kohaselt tuleb ka mitterahvusvahelises relvakonfliktis tagada tsiviilisikute kaitse, v.a ajaks, mil nad otseselt relvakonfliktis osalevad. Küll oma kontekstist, kuid siiski selgelt eelnevaga haakuvalt on Jugoslaavia tribunal on Tadići asjas tehtud otsuses leidnud, et pole oluline tõmmata täpset eraldusjoont lahingutegevuses aktiivselt osalevate isikute ja ülejäänute vahel, vaid piisab, kui iga ohvri puhul uuritakse tehioolusid ning tehakse kindlaks, kas iga konkreetne isik osales rünnaku ajal aktiivselt lahingutegevuses.<sup>22</sup>

Eelmises lõigus mainiti juba kurikuulsat nn pöördukse efekti: olukorda, kus isik võtab endale vaheldumisi nii tsiviilisiku kui võitleja rolli, olles päeval põllumees ja öösel partisan. Kas illegaalsed võitlejad saavad immuunsuse sõjalise ründamise eest tagasi ükskõik, mil nad lahingust edukalt koju on jõudnud ja relva käest pannud ning võivad siis jälle suvalisel hetkel konflikti lülituda? Kui tsiviilisikud võiksid pidevalt lülituda lahingutegevusse – ja olla siis võitlejad – ning siis jälle tagasi tsiviilellu – olles tsiviilisikutena kaitse all, tooks see kaasa soovimatuid tagajärgi üldisemas plaanis. Nimelt kaotaks vaenlane sellisel juhul üsna kiirelt respekti tsiviilisikute kaitse nõude vastu – teadmata, kas tegemist on n.ö päris tsivilistidega või huntidega lambanahas. See omakorda tähendaks aga tsiviilelanikkonnale tervikuna suuremasse ohtu sattumist. Seetõttu oleks praktilises plaanis parim lahendus see, et kui isik on lahingutegevusega liitunud, siis jääb ta võitlejaks ja legitiimseks sihtmärgiks seni, kuni ta on üheselt mõistetavalt lahingutegevuses osalemisest loobunud. Seegi on muidugi eeskätt fakti küsimus ja võib avalduda nt pikemaajalises lahingutegevusest kõrvale jäämises või ka kinnituses, et lahingutegevuses enam ei osaleta. Ka siin pole riskid olematud, sest kuna lahingutegevuses osaleval tsiviilisikul üldjuhul ei ole sellekohast õigust ja vaenlasel puudub usaldusväärne info tema tegeliku staatuse kohta, siis tuleb

---

<sup>19</sup> Vt ka M. N. Schmitt, „Direct Participation in Hostilities“ and 21st Century Armed Conflict. In Fisher H. et al (ed). Crisis management and humanitarian protection. Festschrift für Dieter Fleck, Berlin, lk 507-508. Peatükk kättesaadav:

[http://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR5503/h09/undervisningsmateriale/schmitt\\_direct\\_participation\\_in\\_hostilities.pdf](http://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR5503/h09/undervisningsmateriale/schmitt_direct_participation_in_hostilities.pdf)

<sup>20</sup> M. N. Schmitt, *ibid*. Vt ka L. Doswald-Becki ja W. Hays Parksi märkused. Summary Report. Second Expert Meeting on the Notion of Direct Participation in Hostilities <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/2004-07-report-dph-2004-icrc.pdf>, lk 12-13.

<sup>21</sup> Vt nt The Law of Armed Conflicts, Chapter 9. Occupation. ICRC, 2002. Kättesaadav:

[https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/law9\\_final.pdf](https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/law9_final.pdf), lk 5.

<sup>22</sup> Prosecutor v. Dusko Tadić, Case ICTR IT-94–1, Opinion and Judgment, 7 May 1997, at para 616.

arvestada, et igasugune tsiviilisikute lahingutegevuses osalemine suurendab riski, et vaenlane käsitleb tsiviilelanikkonda tervikuna sõjalise ohuna.<sup>23</sup>

Eraldi tähelepanu vajab hädakaitse küsimus. Nimelt hädakaitsele tuginedes võib KarS § 28 sätete kohaselt igaüks kaitsta enda või kolmanda isiku õigushüvesid vahetu õigusvastase ründe eest. KarS-i vastav regulatsioon on oma põhistruktuuris vastav valdava osa riikide hädakaitse instituudile ja võib väita, et selles väljenduvat õiguslikku põhimõtet võib pidada ka rahvusvahelises õiguses üldtunnustatud printsiibiks. Kas see tähendab, et vaenlase relvajõudude vastu jõu kasutamist saaks õigustada hädakaitsega? Vastus on siiski eitav. Seni, kuni vaenlase relvajõudude tegevus jääb humanitaarõiguse piiresse, tuleb eitada üksikisiku õigust sellele karistusõiguslikule legitimatsioonile tuginedes vastata ja sellist vastu astumist tuleb käsitleda tsiviilisiku vahetu osalemisena lahingutegevuses.<sup>24</sup> Aktiivne osalus relvakonfliktis ei ole aga see, kui end kaitstakse mh ka vaenlase relvajõudude ebaseaduslike tegevuste vastu. Hädakaitse tuleb kõne alla olukorras, kus vaenlase relvajõud ise humanitaarõigust rikuvad – nt vaenlase sõdur tuleb vargile.

Relvakonfliktis osalemiseks ei ole mh ka sõjapingutust toetavad tegevused, mis ei seonu vahetult vaenlasele kahju põhjustamisega. Seega – nt seadmete remont, varustuse vedamine, tsiviilistide poolt muud abistavad ja logistilised tegevused – vahet pole, kas rinde juures või eemal, pole relvakonfliktis osalemine ja sellised isikud pole võitlejad ning neid ei või rünnata. Teisest küljest – kui nad jäävad rünnakule jalgu, siis võib tegemist olla kaasneva kahjuga, mis ei ole keelatud kui proportsionaalsuse ja ründe sihituse nõuded on täidetud. Tähele tuleb aga panna, et selline tsiviilisikute osavõtt sõjapingutusest on rahvusvahelis-õiguslikult vähemalt tolereeritud ja selliseid rolle täitvad isikud ei pane toime rahvusvahelise humanitaarõiguse rikkumist. Endiselt rohkelt vaidlusi põhjustav on aga küsimus sellest, kes eelkirjeldatud rolle täitvatel tsiviilisikutel on Genfi 1949. a III konventsiooni sätete kohaselt õigus sellele, et neid koheldakse kinnipidamisel sõjavangidena.

Mõelda tuleb ka IT-tegevuse peale. Tänapäevases keskkonnas võib ka häkker-tegevust pidada vahetuks osavõtuks relvakonfliktist ja muuta ühelt poolt toimepanija legaalseks sihtmärgiks ning teisalt muuta tema jaoks kohustuslikuks humanitaarõiguse põhimõtete järgimise. Tingimus on just see, et rünne peab taotlema füüsiliselt hävitavaid eesmärke. Kui rünne taotleb pelgalt mittefüüsilisi tagajärgi omavaid eesmärke, siis pole tegemist relvakonfliktist osavõtuga.<sup>25</sup>

Kuna rahvusvaheline humanitaarõigus ja seega ka tsiviilisikute lahingutegevuses osalemist piirav regulatsioon ei rakendu pelgalt terroristide operatsioonidele, siis võivad nendes operatsioonides tegutseda ka muud kui riigi juhtimisel olevad relvajõudude üksused. Seega, kui tegemist on roheliste mehikeste tegevuse tõkestamisega, siis nende vastu võivad vähemalt rahvusvahelise õiguse seisukohast nii ükski kui ühiselt tegutseda ka mittevõitlejad.<sup>26</sup> Siinkohal on niisiis eeskätt määrav riigisisene õigus ja selles antud volitused<sup>27</sup>, mitte niivõrd rahvusvaheline õigus. Rahvusvaheline humanitaarõigus seda valdkonda ei käsitle – seni, kuni pole täidetud Genfi konventsioonide ühisest artiklist 2 nähtuv rahvusvahelise relvakonflikti alampiir või ühisest artiklist 3 või II lisaprotokolli art 1 lg-st 2 nähtuv mitterahvusvahelise relvakonflikti alampiir.

---

<sup>23</sup> Vt ka Schmitt, *op cit*, lk 510.

<sup>24</sup> Vt ka Schmitt, *op cit*, lk 520.

<sup>25</sup> [http://www.huffingtonpost.co.uk/2013/03/19/nato-cyber-warfare-manual\\_n\\_2906122.html](http://www.huffingtonpost.co.uk/2013/03/19/nato-cyber-warfare-manual_n_2906122.html). Vt ka Tallinn manual. Kättesaadav: <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/356296245.pdf>

<sup>26</sup> Vt ka Schmitt, *op cit*, lk 524.

<sup>27</sup> Muu hulgas on aktuaalsed mh karistusseadustikust ja kriminaalmenetluse seadustikust nähtuvad kuriteokoosseisule vastava käitumise õigusvastasust välistavad asjaolud – hädakaitse, hädaseisund, kurjategija kinnipidamine.



Olukorras, kus ei eksisteeri relvakonflikti, ei esine ka „pöörduse efekti“ – pole tähtis, kas nt terrorist, kelle vastu rünne suunatakse, osaleb ründe ajal vaenutegevuses või mitte.<sup>28</sup> Eelöeldu tähendab niisiis ka seda, et roheline mehikese puhul pole vaja ära oodata, millal ta hakkab „sõda pidama“. Tema kohtlemise puhul on määrav üksnes riigisisene õigus ja sellest tulenevad volitused nt terroritõrjeks. Eestis täna puudub spetsiifiline õiguslik raamistik, mis käsitleks n.n viienda kolonni, roheliste mehikeste või muude terroristide suhtes meetmete võtmist. See valdkond on reguleeritud karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja korrakaitseadusega, millest peab tänasel päeval enda tegutsemise volitused leidma nii üksikisik kui ka riigi jõuametite esindajad. Neis õigusaktides sisalduvad volitused on selleks ka piisavad. Teisest küljest tuleb arvestada asjaoluga, et relvakonflikti, iseäranis rahvusvahelise relvakonflikti lävi on Genfi 1949. a konventsioonide ühise artikli 2 mõttes madal. Humanitaarõiguse kohaldamine ei sõltu sellest, kas konfliktiosalised sõjaseisukorda tunnustavad või mitte.

See, keda tohib riigisisese terroritõrjeoperatsiooni käigus rünnata, sõltub eeskätt riigisisest õigusest. Üldreeglina peaks riik kõik isikud, kes kuritegelikul viisil põhiseaduslikku korda rikuvad, kinni pidama. Kui see on aga võimatu, kui neid isikuid ei ole võimalik kinni pidada, siis võib riik neid rünnata. M. N. Schmitt leiab, et rahvusvahelise õiguse kontekstis võib enesekaitsena nõnda rünnata igat terroristliku organisatsiooni liiget, keda ei ole võimalik teisiti neutraliseerida. Erinevalt relvakonflikti olukorrast, kuuluks vaidlusteta legitiimse sihtmärgi kategooriasse ka nt isik, kes terroristlikule rühmitusele logistilist tuge pakub.<sup>29</sup>

Relvakonfliktis humanitaarõiguse põhimõtete järgimise tagamise seisukohastki on oluline, et tegemist ei oleks lihtsalt kontrollimatu vägivaldsemisega määratlemata arvu isikute vahel, kellel igaühel on oma arusaam sellest, mille nimel täpselt võideldakse ja millistest reeglitest seejuures lähtutakse. Riigi jõu monopol on siiski maksev. Genfi 1949. a konventsioonide regulatsioon on samuti rajatud sellele põhjale, et riik on institutsioonina võimeline tagama humanitaarõiguse järgimise relvakonfliktis ja seetõttu peab üldjuhul konfliktis osalemine toimuma just riigi kontrolli all ja riigi vastutusel. Erandid, mida Genfi konventsioonides ette nähakse, seavad aga tingimuseks, et kui mitte riik ise, siis on olemas vähemalt mingigi vastutusvõimeline ülem garanteerib humanitaarõiguse põhimõtete järgimise. Kõige määratlematum olukord, millega (klassikalisel) rahvusvahelisel humanitaarõigusel tuleb tsiviilisikute osalemise mõttes kokku puutuda, on *levée en masse* – rahva omaalgatuslik vastupanu maale tungivale agressorile. Selle instituudi puhul on tegemist aga ajalooliselt kujunenud ja reaalses elus vähese tähtsusega nähtusega, mille rakendusala on kitsas, olles ühelt poolt piiratud olukorraga, kus tõrjutakse esmaste vahenditega vaenlast, kes pole veel suutnud maal kanda kinnitada ning teisalt sellega, kuni riik suudab organiseerida edasise vastupanu riigi kontrolli all olevate relvajõududega. *Levée en masse*'i tähendust vähendab tänasel päeval iseäranis see, et regulaarvägede sõjapidamine toimub niivõrd mobiilselt ja sellist raskerelvastust kasutades, millele rahvaalgatuslikus korras ja üksikisikutele kättesaadavate kergete käsitulirelvadega ei ole põhimõtteliselt võimalik mingit tõsiselt võetavat vastupanu osutada. Seega nn üksikute huntide osalemine on rahvusvahelise humanitaarõiguse kohaselt välistatud.

## ➔ JÄRELDUSED

**Eelnevast tulenevad järeldused Eesti võimalikul rünnaku alla sattumisel või okupatsiooni korral on alljärgnevad. Selleks, et isikud, kes muude vahendite puudumise korral omaalgatuslikult vastupanu osutades ei satuks silmitsi tõsiasjaga, et nad on ebaseaduslikud**

<sup>28</sup> Vt Schmitt, *op cit* lk 524.

<sup>29</sup> *Ibid.*

võitlejad, peavad relvastatud vastupanu osutavad isikud koonduma ühise juhtimise alla (nt rahvusliku vabastusliikumise, piirkondlike partisanüksuste vms raames). Selline liikumine omakorda peab alluma kellelegi, keda on võimalik lugeda konfliktiosaliseks – olgu see siis riigiõiguslikus mõttes legitiimne Eesti võimuorgan või teoreetiliselt ka n.ö parema puudumisel põhikorraga vastuolus moodustatud (ülemineku, häda-) võimustruktuur. Selline organiseerunud vastupanuüksus peab alluma enda juhi distsiplinaarvõimule, neil peab olema olema eraldusmärk või embleem, mida tuleb ka üldjuhul kanda ning vastav üksus peab oma tegevuses järgima rahvusvahelise õiguse norme. Riigiõiguslikult on oluline nn *policy*-argument, et eksisteeriks riigivõimu püsiv olemasolu ja selle valmisolek muude (tavapäraste relvajõudude) puudumisel tunnustada enda võitlejatena omaalgatuslikke ja ise formeerunud üksusi.

Relvakonfliktis võivad õiguspäraselt osaleda vaid konfliktiosalise relvajõudude liikmed nii, nagu need on määratletud Genfi 1949. a III konventsiooni art-s 4 ja selle 1977. a I LP art-s 43. Tsiviilisikud, kes vahetult lahingutegevusse lülituvad, on ebaseaduslikud võitlejad, keda võib kriminaalkorras karistada ja teatud juhtudel on see ka rahvusvaheliste kuritegude puhul kohustuslik.

## **2.2. Rahvusvahelise õigusega aktsepteeritud muu relvastatud vastupanu (metsavendlus, võitlus okupatsioonirežiimi vastu); tsiviilvastupanu (sabotaaž jms)**

Genfi 1949. a IV konventsiooni art 64 lg 1 kohaselt jäävad okupeeritud territooriumi kriminaalseadused kehtima, välja arvatud erandjuhtudel, mil okupeeriv riik võib need tühistada või nende kehtivuse peatada, kuna nad ohustavad tema julgeolekut või takistavad käesoleva konventsiooni rakendamist. Sama artikli lg-s 2 sätestatakse aga, et okupeeriv riik võib siiski nõuda, et okupeeritud territooriumi elanikkond järgiks norme, mis on hädavajalikud, et okupeeriv riik saaks täita oma käesoleva konventsiooni järgseid kohustusi, tagada territooriumi korrapärase valitsemise ning okupeeriva riigi, okupatsioonijõudude ja -administratsiooni liikmete ja nende vara, samuti nende kasutatavate hoonete ja sideliinide julgeoleku. Oluline norm on veel art 68, mille lg-s 1 sätestatakse, et kui kaitstud isik paneb toime kuriteo, mille ainus eesmärk oli okupeerivale riigile kahju tekitada, kuid mis ei kujuta endast rünnet okupatsioonijõudude või -administratsiooni liikme elu või tervise vastu ega põhjusta ühiskonnale suurt ohtu ega kahjusta raskelt okupatsioonijõudude või -administratsiooni vara või nende kasutatavaid ehitisi, võib sellist isikut karistada interneerimise või tavalise vangistusega, eeldusel et interneerimise või vanglakaristuse kestus vastab toimepandud kuriteo raskusele. Selliste kuritegude eest ei või kaitstud isikutele mõista muid vabadusekaotuslikke karistusi peale interneerimise ja vangistuse. Käesoleva konventsiooni artiklis 66 nimetatud kohtud võivad omal valikul muuta vanglakaristuse sama kestusega interneerimiseks. Sama artikli lg-s 2 sätestatakse, et kriminaalseadused, mille okupeeriva riik on kehtestanud vastavalt artiklitele 64 ja 65, võivad kaitstud isikutele mõistetava karistusena ette näha surmanuhtluse ainult juhul, kui isikud on süüdi spionaažis, okupeeriva riigi sõjaliste rajatiste vastu suunatud rasketes sabotaažiaktides või tahtlikes kuritegudes, mis on põhjustanud ühe või mitme isiku surma, eeldusel et need kuriteod on karistatavad surmanuhtlusega seaduse alusel, mis kehtis okupeeritud territooriumil enne okupatsiooni. Lg 3 kohaselt aga ei või kaitstud isikutele mõista surmanuhtlust, kui kohus ei ole eriliselt arvestanud asjaolu, et kuna süüdistatav ei ole okupeeriva riigi kodanik, ei ole ta kohustatud olema riigitrüü.

Eelviidatud normidest saab teha mitu järeldust. Esiteks on oluline tõdemus, et okupeeritud alal elav isik ei ole kohustatud olema okupandi suhtes riigitrüü. Kuigi üldjuhul peavad okupeeritud alal kehtima jääma senised (kriminaal)seadused, on okupeerivale režiimile antud siiski küllaltki lai pädevus otsustada okupeeriva režiimi õiguse kehtestamine. Kuigi okupeeritud ala elanik ei pea olema okupandi suhtes riigitrüü, peab ta arvestama, et okupeerival režiimil on õigus sundida teda karistuse ähvardusel kehtestatud reegleid järgima.

Tsiviilvastupanu kui selline ei ole niisiis teema, mida rahvusvaheline õigus terviklikult reguleeriks. Seega on okupeeritud alade elanikud, kes järgivad passiivse allumatuse põhimõtet, sooritavad konkreetseid sabotaažiakte või organiseerivad üldisemat vastupanuliikumist, jäetud eeskätt okupandi kehtestatava õiguse meelevalda. Rahvusvahelis-õiguslikult on okupatsioonivõim seejuures seotud eeskätt üldkehtivate või lepinguliste inimõigusstandarditega, aga mitte enamaga. Teisalt, isikud, kes siiski astuvad okupatsioonivõimu korraldustele vastu ja panevad selle kehtestatud reeglite kohaselt toime võimuvastaseid kuritegusid, riskivadki selles osas eeskätt okupatsioonivõimu hukkamõistu ja reaktsiooniga. Kolmandate riikide silmis muutub asi probleemseks alles siis, kui okupatsioonirežiimi vastu toime pandud kuritegusid saab hinnata rahvusvaheliste kuritegudena või terroristlike tegudena.

Tegemist on poliitiliselt sensitiivse temaatikaga, sest kollaboratsioonistide või okupatsioonirežiimi võimu ellu viivate tsiviilasutuste vastu toime pandud tegude terroristlikuna käsitlemine sõltub paljuski vaatest sellele, kas vastupanu okupatsioonirežiimile näha õigustatuna või mitte.

Mida teha anneksiooni korral, kuidas muutuvad õigussuhted siis? Vastuses sellele küsimusele tuleb ilmselt läheneda pragmaatiliselt reaalspoliitilise argumendiga, et olukorras, kus Eesti Vabariigi põhiseaduslikud võimuorganid on efektiivselt ja püsivalt enda funktsioonide täitmiselt kõrvaldatud ning Eesti annekteeritud, ei ole alust üheltpki kodanikult nõuda, et nad peaksid endiselt *de facto* kehtetule Eesti Vabariigi põhiseaduslikule korrale truuks jääma.<sup>30</sup> Samas teisalt, ka anneksioon – mis olemuslikult pole muud kui okupatsiooni perpetueerimine – ei välista Eesti Vabariigi nimel vastupanuvõitluse jätkumist, kui on olemas subjekt, kellele saab riikluse edasikandmist omistada ja tema nimel tegutsevad võitlejad. Selle teema edasiarendus väljub siiski praeguse analüüsi raamest ning eeldab eraldi käsitlust nii riigi- kui rahvusvahelis-õiguslikust aspektist.

Kui okupatsioonirežiimile vastupanu osutamine seisneb relvastatud rünnakute korraldamises, siis on tegemist vahetu lahingutegevusena, mis tähendab, et sellesse rakendatud isikud kaotavad lahingutegevuses osalemise ajaks tsiviilisikutele ettenähtud kaitse ja nende puhul tuleb lähtuda p 2.1. selgitatud põhimõtetest. Kui tegemist on organiseeritud vastupanuliikumise, regulaarväe üksuse või riigi vabastusliikumisega, siis on tegemist legitiimsete võitlejatega Genfi 1949. a konventsioonide ja I lisaprotokolli tähenduses. Kui tegemist on aga üksiküritajate või grupeeringutega, mis ei täida Genfi konventsioonides võitlejatele seatud kriteeriume, on tegemist isikutega, keda okupatsioonirežiim võib tabamisel käsitada kurjategijatena.

#### ➔ JÄRELDUSED

**Okupatsioonivõimudele vastupanu osutamine, mis ei kvalifitseeru lahingutegevuseks, ei ole rahvusvahelise õiguse järgi keelatud. Sellist vastupanu osutavad isikud riskivad aga okupatsioonivõimu potentsiaalselt kehtestatavate regulatsioonide alusel kriminaalkaristusega. Anneksioon iseenesest ei välista okupatsioonivõimudele vastupanu osutamise õigust. Okupeeritud alade elanikel puudub kohustus olla okupatsioonivõimule riigitruu.**

### 2.3. PS § 54 lg 2 rahvusvahelise humanitaarõiguse kontekstis

PS § 54 lg 2 kohaselt on muude vahendite puudumisel igal Eesti kodanikul õigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu. See erandlik legitimeatsioon lubab Eesti kodanikul endal, ilma pädeva riigivõimu organi vahendusega takistada Eesti vastast agressiooni või riigikorra kukutamise katset.<sup>31</sup> See säte on esmapilgul küll võimas deklaratsioon, ent paraku ilmneb sätte sisustamisel, et eriti avaraid tegutsemisvõimalusi see üksikisikule siiski ei paku. Probleemid PS § 54 lg 2 sisustamisel saavad alguse juba sellest, kuidas piiritleda, mis olukorras võib kodanik hakata kaaluma, et on toimumas põhiseadusliku korra vägivaldse muutmise katse ning et puuduvad muud vahendid selle takistamiseks. Edasiselt tuleb selgitada, et muude vahendite puudumisel omaalgatusliku vastupanu osutamise õigustus võib lõppeda seetõttu, et muud vahendid ühest hetkest rakenduvad. Mis saab siis aga isikute õigusest omaalgatuslikule vastupanule? Küsida tuleb ka selle järgi, et kas PS § 54 lg-s 2 sisalduva prerogatiivi rakendamisele on olemas mingid piirangud tulenevalt sellest, et isikutele on ametikohal määratud mingid riigikaitseülesanded või et ta on tegev mingil ametikohal

<sup>30</sup> Vt ka Ü. Madise jt (toim). *Op cit.* § 54, komm 15.

<sup>31</sup> *Ibid.* Komm 8.

(nt tegevteenistuses kaitseväelane). Lõpuks tuleb selgitada PS § 54 lg 2 antud legitimatsiooni ja rahvusvahelise humanitaarõiguse vahekorda.

Alustuseks tuleb aga määratleda, mis laadi õigusinstituut üldse on PS § 54 lg-s 2 antud volitus omaalgatuslikuks riigikaitseks tegevuseks. Süstemaatiliselt, rääkides põhiseadusliku korra kaitseks toime pandud tegudest, on ju eeskätt küsimus vastutuses – nii sütteovastutuses kui ka tsiviilvastutuses. Küsides, mida kujutab endast PS § 54 lg 2 selle vastutuse kontekstis, tuleb tõdeda, et tegemist on käitumise õigusvastasust välistava asjaoluga. Sellest omakorda nähtub ka dogmaatilises mõttes järgnev arutluskäik sellest, mil viisil ja mis ulatuses võib PS § 54 lg 2 alusel tegutseva isiku käitumist õiguspäraseks lugeda.

Nii põhiseadusliku korra vägivaldse muutmise katse fakti kui ka muude vahendite puudumist saab enne põhiõiguse kasutamist hinnata üksnes kodanik ise. Mõlema kriteeriumi puhul on tegemist fakti küsimusega, mille täidetust saab hinnata üksnes *ex ante* seisukohast, arvestades olukorda, milles põhiõigust kasutav kodanik viibis (info kättesaadavus, otsustamise kiirus, olukorra objektiivsed karakteristikud).<sup>32</sup> Ühelt poolt ei või selle põhiõiguse kasutamise standardit määratleda nii kitsalt, et muudetak sisuliselt võimatuks sellele põhiõigusele tuginemine. Teisalt on kahtlemata põhikorra provokatsioonide eest kaitsmise ja järelemõtlematu voluntarismi vältimise vajadust silmas pidades tarvis siiski olla selle põhiõiguse rakendusala määratlemisel konservatiivne. Võimalikku riigipoolset üle reageerimist tõsimeelselt põhiseaduslikku korda kaitsta püüdnud isiku suhtes aitab muu hulgas kompenseerida kodanikule eksimisvõimaluse andmine. Kui isik lähtus põhiseaduslikku korda kaitsma asudes tõsimeelselt eeldusest, et põhiseaduslikku korda püütakse vägivaldselt muuta ning et muid vahendeid selle kaitseks ei leidu, ning kui ka tõepoolest esines olukord, mis võis selliseks kaalutluseks vähemalt *prima facie* põhjust anda, siis tuleks ka juhul, kui selgub, et objektiivselt siiski põhiõiguse rakendamiseks vajalikud kriteeriumid täidetud ei olnud, tõdeda, et isik, ekslikult PS § 54 lg-le 2 tuginedes, oli eksimuses KarS § 31 lg 1 tähenduses.

Muude vahendite olemasolu või puudumist tuleb hinnata konkreetse juhtumi eripära arvestades veel ka ses mõttes, et nt ühes kindlas geograafilises punktis aset leidva põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud teo puhul võib küll riigil tervikuna olla valmisolek reageerida kui teave vastavate instantsideni jõuab. Samas, kui kodanik märkab põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud käitumist enne, kui riik on jõudnud sellele reageerida (ja kui olukorra iseärasust arvestades ei tule kõne alla ka see, et kodanik ise koheselt juhtumist informeerib), siis tuleb selles aja- ja ruumipunktis mõõnda muude vahendite puudumist ja kodaniku õigust koheselt omaalgatuslikult sekkuda.

Põhiseaduse kommentaaris leitakse, et omaalgatuslikkus ei eelda õiguse kasutamise eeldusena mingi ametiisiku, näiteks Kaitseliidu ülema või selle maleva pealiku üleskutset. Samas võivad ametiisikud, kes ei ole küll õigustatud sõjaseisukorda või mobilisatsiooni välja kuulutama ega sõjategevust alustama, kutsuda kodanikke üles vastupanu osutama.<sup>33</sup> Riigil on aga igal hetkel õiguslikus mõttes võimalus põhiseadusliku korra kaitseks tegutsema asuda ja seega ka lõpetada volitus omaalgatuslikuks tegevuseks. Sellise stsenaariumi korral on kahtlemata oluline teavitada sellest, et omaalgatuslik vastupanu ei ole enam aktsepteeritav ning selles osalenud isikutel tuleb n.ö riigi lipu alla tulla, andes endast teada ja jäädes ootama edasisi korraldusi nt Kaitseliidu juures. Olukord võib tegelikult osutada veelgi komplitseeritumaks, sest kuna muude vahendite puudumist peab igal konkreetsel juhul

---

<sup>32</sup> Samamoodi mõistetakse analoogse legitimatsiooni sisu Saksamaal. Vt nt S. Huster, J. Rux in Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz. 31. Ed. V. Epping, C. Hillgruber (Hrg). Art 20 än 228,-230. Kättesaadav portaalis: <https://beck-online-beck-de>

<sup>33</sup> *Ibid*, komm 10.

hindama inimene ise, on võimalik, et ka siis, kui muud vahendid ei ole tegelikult ammendunud (nt riik osutab vastupanu agressioonile), ei ole inimene sellest teadlik. Asudes sellises olukorras omaalgatuslikult tegutsema – nt osutades peale tungivale vaenlasele relvastatud vastupanu, on tegemist käitumisega, mida PS § 54 lg 2 alusel õigustada ei saa. Teisalt ei käitu isik, kes riiklikust vastupanust teadlik pole, ka võimalikke riiklikke poliitikaid rikkudes õigusvastaselt (tulenevalt KarS § 31 lg-st 1). tahtlikult. Rahvusvahelise õiguse mõttes (kui tegemist on agressiooniga), võib pealetungiva vastase vastane relvajõu kasutamine olla õigustatud nn *levée en masse* reegli alusel.

Tõlgendus peaks lähtuma sellest, et riigil on kohustus riigikaitset ise korraldada ning sellest tulenevalt on riigi volitatud esindajatel igal hetkel õigus keelata edasine omaalgatuslik tegevus ja vajadusel kanaliseerida see riigi juhitavasse ning korraldatud kampaaniasse. Eelnevas lõigus märgitu tõttu tuleks keelamine kõne alla siis, kui riigil puuduvad võimalused riiklikult korraldatud kaitseks, aga ta poliitiliselt loobub (nt lepib rahulepingus kokku selles, et elanikel on omaalgatuslik vastupanu keelatud). Kui riik on võimeline kaitsetegevust korraldama või realselt korraldab kaitsetegevust, siis on põhiõiguse eeldused täitmata ja sellist õigust inimesel pole tekkinud (omaalgatusliku tegevuse korral saab sel juhul rääkida üksnes koosseisupärase teo õigusvastasuse välistamisest).

Isikute puhul, kellel on olemas enda ametikohast tulenevalt parem informeeritus (sh selle kohta, millised on riigi võimalused mingile põhiseaduslikku korda ohustavale sündmusele reageerida, samuti ohustava sündmuse olemuse kohta), tuleb seda arvestada ka põhiõiguse rakenduseeldustele hinnangu andmisel. Oluline on muu hulgas seegi, et isik, kes teab, milliseid protseduure peaks vastavalt riigi kriisiplaanidele rakendama ühes või teises põhiseaduslikku korda ohustavas olukorras, astuks võimaluse korral alati samme just nende plaanide rakendamiseks, mitte ei asuks selle asemel omaalgatuslikult tegutsema. Eelõeldu ei tähenda siiski, nagu oleks nt agressiooniakti tunnistajaks oleva piirivalvuri või riigipöördekatset pealt nägeva kaitsepolitseiniku puhul välistatud omaalgatuslik tegutsemine, kui olukord seda nõuab, lihtsalt erinevalt n.ö tavakodanikust peaksid nemad esmajoones püüdma käivitada just vastavate olukordade jaoks loodud riiklike tegevuskavade rakendamise.

PS § 54 lg 2 legitimatsioon ei saa ulatuda kaugemale sellest, mis on lubatav rahvusvahelise õiguse kohaselt. Seega eelpool üksikisiku või nende spontaanse ühenduse relvakonfliktis osalemise õiguse tingimuste kohta öeldu kehtib ka PS § 54 lg 2 kontekstis. Tuleb siiski silmas pidada, et § 54 lg-s 2 antud tegutsemisvolituse ja rahvusvahelise humanitaarõiguse vahel on olemuslik vastuolu. Nimelt ei näe humanitaarõigus üldjuhul ette võimalust stiihiliseks omaalgatuslikuks relvakonfliktis osalemiseks. Seega on vähe abi sellest, kui isik tugineb PS-st tulenevale käitumise õigusvastasust välistavale asjaolule, mida väljaspool Eestit ei pruugita tunnustada.

Õigustus tegutseda laieneb vaadeldava sätte alusel ainult Eesti kodanikule. Seega nt Eestis elamisloa alusel viibiv välismaalane või ka kodakondsuseta isik ei saa PS § 54 lg-le 2 tuginedes põhiseadusliku korra kaitsele asuda. Samas, väärib rõhutamist, et iseenesest rahvusvahelise humanitaarõiguse kohaselt ei ole välistatud, et riigisisese õiguse kohaselt lubataks Eesti riigi kaitseks omaalgatuslikku tegevust ka Eesti kodakondsuseta isikutele. Sellise tegevuse põhimõtteline lubamine või keelamine on riigi enda pädevuses ning kujutab endast eeskätt poliitilist otsustust.

PS § 54 lg-l 2 on analooge veel mõne Euroopa riigi põhiseaduses. Nii sätestatakse Saksa Liitvabariigi põhiseaduse art 20 lg-s 4, et muude vahendite puudumise korral on igal sakslasel õigus osutada vastupanu igapähele, kes püüab kehtetuks muuta põhiseaduslikku korda.<sup>34</sup> Kreeka põhiseaduse art 120 lg 4 kohaselt on igal kreeklasel õigus ja kohustus osutada igal võimalikul viisil vastupanu igapähele, kes

---

<sup>34</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kättesaadav: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>, Art 20 (4).

püüab vägivaldselt põhiseadust kehtetuks muuta.<sup>35</sup> Tšehhi Vabariigi põhiõiguste ja vabaduste harta art-s 23 sätestatakse, et kui põhiseaduslike organite tegevus või seaduslike võimaluste efektiivse kasutamise võimalused on ammendunud, võivad kodanikud osutada vastupanu igaühele, kes püüab muuta hartaga kehtestatud inimõiguste ja põhivabaduste demokraatlikku korda.<sup>36</sup> Täpselt sama sisuga norm on ka osa Slovakkia Vabariigi põhiseadusest.<sup>37</sup> Analoogne norm eksisteerib ka Leedu põhiseaduses, mille art-s 3 sätestatakse, et riigil ja igal kodanikul on õigus astuda vastu igaühele, kes rikub jõudu kasutades Leedu iseseisvust, territoriaalset terviklikkust ja põhiseaduslikku korda.<sup>38</sup>

#### ➔ JÄRELDUSED

**PS § 54 lg 2 ja rahvusvahelise humanitaarõiguse vahel võib tekkida vastuolu, sest PS võimaldab vastupanu (relvakonfliktis osalemiseni välja) ka üksikisikule, mida humanitaarõigus välistab. PS § 54 lg 2 legitimatsioon ei ulatu seega rahvusvahelis-õiguslikult kaugemale kui Genfi 1949. a III konventsioonis ja selle 1977. a I LP-s sätestatu relvakonflikti osaliste kohta.**

## 2.4. Põhilised keelatud käitumisviisid relvakonfliktis

Relvakonfliktis nõutava ja keelatud käitumise puhul on esmaselt oluline eristada riigisisese õigusega kehtestatud käske ja keelde ning rahvusvahelise õiguse ettekirjutusi. Riigisisese õiguse puhul tuleb aga silmas pidada nii Eesti Vabariigi õigusaktidest tulenevaid regulatsioone kui ka võimaliku okupatsioonirežiimi kehtestatavaid käitumisnorme. Edasiselt tasub aga tähele panna, et laias laastus on käsud ja keelud relvakonfliktis jagatavad teatud meetodite keelamiseks; teatud objektide ründamise keelamiseks; teatud isikute ründamise keelamiseks või teatud isikute ja objektide eriliseks kaitseks.

Eristada tuleb veel rahvusvahelist ja mitte-rahvusvahelist relvakonflikti, sest nende puhul kehtivad erinevad humanitaarõiguslikud ja rahvusvahelis-karistusõiguslikud režiimid.

Alljärgnevalt puudutatakse üksnes rahvusvahelisest õigusest tulenevaid norme, sest just nende normide rikkumise korral ähvardavad normi rikkujaid kriminaalõiguslikud tagajärjed ka väljaspool konfliktiosalisi riike. Eraldi juhitakse tähelepanu sellele, kas mingid normid kohalduvad üksnes rahvusvahelises relvakonfliktis või ka riigisiseses relvakonfliktis. Rahvusvahelises õiguses tulenevad relvakonfliktiga seotud käsud ja keelud nii rahvusvahelisest tavaõigusest kui ka lepingutest. Eelnimetatud rahvusvahelisi lepinguid on terve hulk ja alljärgnevalt antakse neist lepingutest ning sealt tulenevast lühiülevaade.

Käskude ja keeldude osas tuleb tähele panna, et need erinevad rahvusvahelise ja mitterahvusvaheliste relvakonfliktide jaoks. Samuti on oluline tähele panna, et mitte kõik humanitaarõiguse rikkumised ei

---

<sup>35</sup> The Constitution of Greece. Kättesaadav: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>, Art 120 (4).

<sup>36</sup> Charter of Fundamental Rights and Freedoms. Resolution of the Presidium of the Czech National Council of 16 December 1992 on the declaration of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms as a part of the constitutional order of the Czech Republic. Kättesaadav: [http://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Pravni\\_uprava/AJ/Listina\\_English\\_version.pdf](http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Listina_English_version.pdf), Art 23.

<sup>37</sup> The Constitution Of The Slovak Republic. Kättesaadav: <http://www.slovakia.org/sk-constitution.htm>, Art 32.

<sup>38</sup> The Constitution of the Republic of Lithuania. Kättesaadav: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>, Art 3.

kujuta endast rahvusvahelist kuritegu. Teisalt ei ole välistatud, et ka tegude eest, mille puhul rahvusvaheline õigus ei näe kohustuslikus korras kriminaalvastutust ette, võib mõne riigisisese reeglistiku järgi kriminaalvastutus ette nähtud olla. See võib tähtsust omada ka Eestis relvakonfliktis osalenud isiku kohta, kes püüab leida mõnes kolmandas riigis rahvusvahelist kaitset, kui Eestiga konfliktis olnud riigi õigus peaks ette nägema vastutuse tegude eest, mis Eesti õiguse kohaselt karistatavad ei ole. Seega võib niisugusel juhtumil tekkida poliitilise surve avaldamise oht. Samas ei ole tegemist õigusliku küsimusega, mille suhtes oleks võimalik või vajalik hetkel midagi ette võtta või otstarbekas siinkohal mingeid ettepanekuid teha. Tegemist on pelgalt realiteediga, millest on mõistlik teadlik olla.

### 2.4.1. Genfi 1949. a konventsioonid ja nende 1977. a lisaprotokollid

Genfi 1949. a konventsioonides reguleeritakse nende isikute kohtlemisega seotut, kes relvakonflikti ajal sellest osa ei võta – haiged, haavatud, sõjavangid, vaenupoolte võimu all olevad tsiviilisikud ja erilise kaitse all olevad isikud nagu meditsiini- ja humanitaarpersonal, religioosne personal jms. Kõik neli konventsiooni ja I lisaprotokoll on rakendatavad üksnes rahvusvahelises relvakonfliktis, v.a konventsioonide ühine artikkel 3, milles sätestatakse minimaalsed humanitaarreeglid, mis on rakendatavad ka mitterahvusvahelises relvakonfliktis. Genfi konventsioonide II lisaprotokoll on loodud aga reguleerimaks spetsiifilisest mitterahvusvahelist relvakonflikti. Genfi 1949. a konventsioonide regulatsioonide osas valitseb konsensus, et nendes sätestatu on suures osas kujunenud ka rahvusvaheliseks tavaõiguseks, olles seega siduv olenemata sellest, kas mingi rahvusvahelise õiguse subjekt on konventsioonide osaline või mitte.<sup>39</sup> Samas on konventsioonide osaliste ring praktiliselt universaalne ning seega lepinguõiguslikult siduv praktiliselt kõigile võimalikele konfliktiosalistele.<sup>40</sup> I ja II lisaprotokollide osalisriikide ring on samuti väga ulatuslik, kuid tuleb tähele panna, et mitmed suured ja viimastel aastakümnetel relvakonfliktides aktiivselt osalenud riigid ei ole nende protokollide osalised või siis on protokollid küll allkirjastanud ent pole neid ratifitseerinud (nt Ameerika Ühendriigid, Pakistan ja Iraan on mõlemad lisaprotokollid allkirjastanud, kuid pole neid ratifitseerinud; Aserbaidžaan, Iisrael, India, Indoneesia, Türgi, Somaalia, Tai, Sri Lanka ja Myanmar pole aga kumbagi protokollide isegi allkirjastanud).<sup>41</sup> Siiski on ka protokollides sisalduvad normid on siiski samuti suures osas saanud rahvusvahelise tavaõiguse osaks.

<sup>39</sup> Täpse ülevaate rahvusvahelise tavaõiguse staatuses humanitaarõiguse normide kohta saab Rahvusvahelise Punase Risti Komitee kodulehel avaldatud rahvusvahelise humanitaarõiguse tavaõigusnormide andmebaasist: <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>. Samuti võib põhjalikku sellealast akadeemilis-praktilist käsitlust lugeda kaheköitelisest koguteosest Customary International Humanitarian Law (J.-M. Henckaerts and L. Doswald-Beck *et al*), mis on ka elektrooniliselt kättesaadav ICRC kodulehe vahendusel: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/pcustom.htm>.

<sup>40</sup> [https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/geneve/eda\\_1949\\_conv\\_1.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/geneve/eda_1949_conv_1.pdf);  
[https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/geneve/eda\\_1949\\_conv\\_2.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/geneve/eda_1949_conv_2.pdf);  
[https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/geneve/eda\\_1949\\_conv\\_3.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/geneve/eda_1949_conv_3.pdf);  
[https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/geneve/1949-conv-4-parties\\_fr.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/geneve/1949-conv-4-parties_fr.pdf)

<sup>41</sup> I lisaprotokollid osalisriigid: [https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/geneve/1977-PROT-1\\_fr.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/geneve/1977-PROT-1_fr.pdf);  
II lisaprotokollid osalisriigid: [https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/geneve/1977-prot-2-parties\\_fr.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/geneve/1977-prot-2-parties_fr.pdf).



Konventsioonides ja nende lisaprotokollides sisalduvad reeglid on aluseks relvakonfliktis osalevatele isikutele loodud riigisisestele käitumisjuhiste. Eesti probleem on aga selles, et vastav riigisisene reeglistik tänaseks puudub. Kaitseväeteenistuse seadus 10. ptk näeb ette kaitseväeteenistuses oleva isiku distsiplinaarvastutuse. KVS § 166 p 1 kohaselt on distsiplinaarsüütegudena käsitatavad seadusest või selle alusel kehtestatud õigusaktist tulenevate teenistusülesannetega seotud põhimõtete eiramine ning nõuete ja teenistusülesannete täitmata jätmine ja nende mittenouetekohane täitmine. Arvestades seda, et Genfi 1949. a konventsioonid ning nende I ja II lisaprotokoll on Riigikogu ratifitseeritud välislepingud, asjakohane tavaõigus aga PS § 3 kohaselt Eesti õiguskorra lahutamatu osa, võivad distsiplinaarsüüted tuleneda mh nimetatud normide rikkumisest. Kuna sellekohane reeglistik ei ole aga üheselt mõistetavalt ja konfliktiolukorras hoomataval moel sätestatud, on tegemist olulise lüngaga õiguskorras, mis vajab tähelepanu. Tänapäevane seis on selline, et ajateenistuses antava väljaõppes sõduri baaskursuse raames käsitletakse relvakonfliktiõiguse põhiprintsiipe ja võitlejale rakenduvaid põhikohustusi ning –keelde. Selle teema mahukam käsitus toimub aspirantidele ja ohvitserikandidaatidele Lahingukoolis/Sõjakoolis. Kodifitseeritud kaitseväge erialakirjandust selle teema kohta aga ei ole. Samuti puudub reakoosseisule, aga samuti ilma vahetu õiguslase toetuseta nooremohvitseridele konfliktiolukorras kasutatav käepärane juhendmaterjal.

Kaitseväeteenistuja põhikohustused ja –õigused on Eestis sätestatud Kaitseväge juhataja 5. aprilli 2013 a käskkirjaga nr 95 (muudetud 20. mail 2013 käskkirjaga nr 154) kehtestatud kaitseväge sisemäärustikuga.<sup>42</sup> Määrustiku 3. ptk käsitleb käsku, selle täitmisega seonduvat ja vastutust käsu täitmise tagajärgede eest, aga samuti keelatud ja tühist käsku. Eelöeldu valguses (puuduv humanitaarõiguse käsiraamat) on see peatükk väga problemaatiline. Iseäranis arvestades relvakonfliktis tegutsemise konteksti – olukorra mitmekülgset piiratust (eeskätt ajas, operatiivses informatsioonis ja kasutada olevates vahendites), võimalikku õiguslikku komplitseeritust ja iga käsu andja ning saaja õigust olla eelnevalt informeeritud olukorra õiguslikest piiridest – oleks hädavajalik, et humanitaarõigust puudutav detailne käsiraamat eri taseme võitlejate jaoks eksisteeriks. Vastasel korral on määrustiku 3. ptk sätete kohaldatavus problemaatiline. Konkreetsemalt viitan p 23 lg-le 7, mille kohaselt on käsu saaja kohustatud vastuvaidlematult täitma saadud käsud. Käsu saaja on kohustatud täitma ka teenistuslased käsud, mille täitmise kohustus ei tulene tema ametikohast. P 29 sätete kohaselt vastutavad käsu täitmise tagajärgede eest nii käsu andja kui ka selle saaja, kui käsk kohustab toime panema süütegu. Probleemaatilised on ka p-dest 27 ja 28 tulenevad reeglid keelatud ja tühist käsu andmise kohta. Nimelt neis sisalduvad sätted, mis keelavad anda seadusevastseid käske, ei pruugi olla ilma käepärase käsiraamatuta üheselt mõistetavad. Arvestades isiklikku vastutust ette nägevaid tagajärgi nii käsu andmise kui ka (teatud juhtudel) selle täitmise eest, ongi õiguslikult lubamatu olukord, kus vastutus nähakse küll ette, kuid käitumist reguleerivad primaarnormid ei ole vajalikul määral täpsustatud. Asi on selles, et Genfi konventsioonide ja humanitaarõiguse tavaõigusnormide tasand on liiga abstraktne, nende maht liiga suur selleks, et võiks eeldada kohase käitumise õiguslike piiride teadmist igas olukorras ja iga võitleja poolt.

Mõnevõrra parem on olukord jõu kasutamise õiguse osas. 2. jalaväebrigaadis on kehtestatud jõukasutamise juhend. Kaitseväes on koostatud jõu kasutamise juhend n.ö hübriidsõja reeglitega, mis ootab hetkel veel kaitseministri kooskõlastust (tegemist on AK dokumendiga, millele mul puudub ligipääs). Vabariigi Valitsuse 27. novembri 2008. a määrusega nr 162 on kehtestatud pädeva ülemajõu kasutamise otsustamine rahuajal. Välismissioonidega seoses on olukord üksnes mõnevõrra paremini reguleeritud. Selleks on olemas operatsioonipõhised ROE-d (*rules of engagement*). Samas esineb selles osas endiselt probleeme, sest mitmerahvuselistele väekontingentide korral tekivad eri väeüksuste ROE-

---

<sup>42</sup> <http://www.mil.ee/UserFiles/sisu/kaitsevagi/organisatsioon/%C3%B5igusaktid/Kaitsev%C3%A4e%20sisem%C3%A4%C3%A4rustik.pdf>

de põhjal vastuolud, mis võivad iseäranis suureks mureküsimuseks kujuneda üksuste lõhkumise ja eri alluvussuhetega teiste riikide väekontingentide juhtimisele allutamise korral. See teema vajab aga iseseisvat põhjalikku analüüsi, väljudes ühtlasi praegu kirjutise fookusest, mistõttu sellel lähemalt ei peatuta.

Kõige raskemate humanitaarõiguse normide rikkumiste eest on Eestis karistusseadustiku §-de 95-109 järgi ette nähtud kriminaalvastutus. Vastavad normid on värskelt uuendatud ja kooskõlas asjakohaste rahvusvaheliste nõuetega. Ometi oleks hädavajalik, et ka kuriteokoosseisude aluseks olev primaarõigus oleks täpsustatud ja lahti kirjutatud viisil, mis oleks koheselt kasutatav relvakonflikti osalise jaoks.

#### **2.4.2. Genfi 1980. a tavarelvastuse piiramise kokkuleppe lisaprotokollid**

10. oktoobri 1980. a Genfi ülemäärase kahjustava või purustava toimega tavarelvade kasutamise keelustamise ja piiramise konventsioon

10. oktoobri 1980. a Genfi ülemäärase kahjustava või purustava toimega tavarelvade kasutamise keelustamise ja piiramise konventsiooni avastamatute kildude protokoll

10. oktoobri 1980. a Genfi ülemäärase kahjustava või purustava toimega tavarelvade kasutamise keelustamise ja piiramise konventsiooni miinide, püünismiinide ja teiste seadeldiste kasutamise keelustamise või piiramise protokoll

10. oktoobri 1980. a Genfi ülemäärase kahjustava või purustava toimega tavarelvade kasutamise keelustamise ja piiramise konventsiooni süüterelvade kasutamise keelustamise ja piiramise protokoll

10. oktoobri 1980. a Genfi ülemäärase kahjustava või purustava toimega tavarelvade kasutamise keelustamise ja piiramise konventsiooni pimestavate laserrelvade protokoll

Eelmises alapunktis märgitu puudutab teatud määral ka Genfi tavaõigusleppes seonduvat, aga pole ilmselt sama kriitiline. Nimelt ei kuulu Eestis kaitseväge relvastusse selliseid relvi, mille kasutamine on viidatud lepingute alusel keelatud. Selliste relvade (keelatud moel) kasutamine on aga karistatav KarS § 103 alusel.

#### **2.4.3. Keemiarelvade väljatöötamise, tootmise, varumise ja kasutamise keelustamise ning nende hävitamise konventsioon**

Vt p 2.4.2.

#### **2.4.4. Bakterioloogiliste (bioloogiliste) ja toksiinrelvade täiustamist, tootmist ja varumist keelustava ning nende hävitamist nõudev konventsioon**

Vt p 2.4.2.

#### **2.4.5. 1984. a piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastane konventsioon**

See valdkond puudutab eeskätt ametiisikuid, kes enda ametiülesannete raames püüavad saada isikutelt teavet või ülestunnistusi; karistavad või hirmutavad neid või sunnivad isikuid millekski. Seega käib jutt mingis valdkonnas sunni rakendamise õigusega isikutest (politsei, vanglateenistus, päästeamet jne). Vastavate ametiisikute tegevus on riigisiselt juba asjakohaselt reguleeritud riigisiseste õigusaktidega, KarS § 290<sup>1</sup> sätete alusel on vastav käitumine ka kriminaliseeritud. Mingeid täiendavaid erireegleid ega selgitusi see valdkond relvakonfliktiga seoses ei vaja.

#### **2.4.6. 14. mai 1954. aasta Haagi konventsioon kultuuriväärtuste kaitse kohta relvakonflikti korral**

Vt p 2.4.1.

#### **2.4.7. 1977. aasta 18. mail Genfi sõjalisel ja muul vaenulikul eesmärgil keskkonna mõjutamise keelustamise konventsioon (ENMOD konventsioon)**

Arvestades, et konventsioon käsitleb laiaulatusliku mõjuga keskkonnastaseid sõjapidamise meetodeid (art 1 kohaselt keskkonnale ulatuslikke, pikaajalisi või raskeid tagajärgi põhjustavate hävitus-, kahjustus- või vigastusvahendite kasutamine), ei ole tegemist dokumendiga, millel oleks praeguse analüüsi raames otsest tähendust, sest ENMOD konventsiooni rakendamiseks on tarvis rakendada sellisel määral jõudu, milleks üksikisik ei ole üldjuhul võimeline, vaid see eeldaks suure purustusjõuga relvasüsteemide kasutamist või muude selliste relvade (nt keemia- või bakterioloogilised relvad, suure mõjuga süüterelvad), mis ei ole üksikisikule kättesaadavad. KarS § 103 ja § 104 kohaselt on selline käitumine karistatav ja nende koosseisude sisu on (üldjuhul) arusaadav ka ilma selgitavate reegliteta.

#### **2.4.8. 1997. a 18. septembri Ottawa jalaväemiinide kasutamist, varumist, tootmist ja üleandmist keelustav ja nende hävitamist nõudev konventsioon**

Vt p 2.4.2.

#### **2.4.9. Rahvusvaheline tavaõigus**

Eeskätt on tegemist Haagi 1899. a ja 1907. a konventsioonidest lähtuv tavaõigusega. Rahvusvahelised lepingud, mille alusel on niisugune tavaõigus kujunenud on kättesaadavad nt siin: <http://hrlibrary.umn.edu/instate/hagueconventions.html>. Valdavas osas on vastavad reeglid tänaseks kaetud Genfi 1949. a konventsioonide ja nende 1977. a I ja II lisaprotokollidega, samuti (relvastuse osas) teiste eelpool käsitletud rahvusvaheliste lepingutega. Genfi 1949. a konventsioonidest ja nende 1977. a I ja II lisaprotokollidest lähtuvast tavaõigusest on juttu eelpool p 2.4.1.

### **2.5. Relvakonfliktis osaleja võimalus saada rahvusvahelist kaitset**

Eristada tuleb konflikti raames humanitaarõiguse alusel ettenähtud kaitset ja konflikti eest pagenud isikute võimalust saada kaitset kolmandates riikides – asüüliõigust või ka õigust täiendavale või ajutisele kaitsele.

Rääkides humanitaarõiguse alusel isikute kaitsmisest on üks olulise tähtsusega küsimus jällegi sellest, kas tegemist on rahvusvahelise või mitterahvusvahelise relvakonfliktiga. Teine oluline eristus tuleneb võitlejate ja mittevõitlejate eristamisest. Võitlejad on isikud, kes võtavad vahetult relvakonfliktist osa ning kelle vastu võib sõjategevust suunata, ehk küll ka nende ründamine peab jääma rahvusvahelise humanitaarõigusega seatud piirese. Mittevõitlejaid tuleb konflikti vahetutest mõjudest kaitsta kogu relvakonflikti kestel, nende vastu ei tohi üldpõhimõtte kohaselt sõjategevust suunata. Sellekohase õigusliku raamistiku loob eeskätt 1949. a Genfi konventsioonide pakett ning nende 1977. a lisaprotokollid. Relvakonflikti osaliste humanitaarõiguse normide alusel toimiva kohustuse temaatika väljub siiski praeguse kirjutisega taotletavate eesmärkide piirest ja seetõttu sellele lähemat tähelepanu alljärgnevalt ei pöörata.

Asüüliõigus on rahvusvaheliselt reguleeritud Genfi 1951. a pagulasseisundi konventsiooni ja 1967. a pagulasseisundi protokolliga.<sup>43</sup> EL-s on pagulasseisundi temaatika täiendavalt reguleeritud veel terve rea dokumentidega, millele rajaneb Euroopa ühine pagulassüsteem (*CEAS – Common European Asylum System*). Olulisim neist on direktiiv, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks.<sup>44</sup> Selle direktiiviga täpsustatakse EL liikmesriikide jaoks pagulasstaatuse andmise aluseid, selle sisu ja piiranguid, samuti täiendava kaitsega seonduvat. 2001. a võeti vastu veel Nõukogu direktiiv miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel.<sup>45</sup> Selles dokumendis ettenähtud kaitse rakendamise osas on aga kestev vastuseis ja ebakõlad direktiivi EL-tasandil rakendamise käivitamise suhtes, mistõttu tõenäoliselt see niisugusel kujul EL üldise nõudena kunagi ei rakendugi.<sup>46</sup> Samas on nt Eestis, Saksamaal, Soomes ja Rootsis ajutise kaitse andmine reguleeritud.

Lisaks eeltoodule on EL tasandil sätestatud terve hulk protseduurilisi reegleid sisaldavaid õigusakte (milline riik vaatab läbi asüülitaotluse, pagulase registreerimisega seonduv, meditsiiniabi puudutav jms).<sup>47</sup> Eestis riigisiselt reguleerib pagulasseisundit välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, mis järgib pagulasseisundi konventsiooni põhimõtteid ning vastavat EL-i *acquis*'d. Samas, Eesti pagulasõiguse sisu ei omagi praeguse kirjutise eesmärkide seisukohast muud kui võrdlevat tähtsust.

---

<sup>43</sup> Pagulasseisundi konventsioon: <https://www.riigiteataja.ee/akt/78623>; 31. jaanuari 1967. a. pagulasseisundi protokoll: <https://www.riigiteataja.ee/akt/78621>

<sup>44</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud). Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=ET>.

<sup>45</sup> Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ, 20. juuli 2001, miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=et>

<sup>46</sup> Vt ka nt: M. Notarbartolo di Sciarra. Temporary protection directive, dead letter or still option for the future? An overview on the reasons behind its lack of implementation. Eurojus.it, Ottobre-Dicembre 2015, 2.4. Kättesaadav: <http://rivista.eurojus.it/temporary-protection-directive-dead-letter-or-still-option-for-the-future-an-overview-on-the-reasons-behind-its-lack-of-implementation/?print=pdf>

<sup>47</sup> Vt lähemalt koos edasiste viidetega nt: Common European Asylum System. Kättesaadav: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en); või Refugee Law and Policy: European Union. Kättesaadav: <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/europeanunion.php>

Põhireegel rahvusvahelise kaitse saamiseks on see, et isiku puhul on tuvastatud pagulasseisund, täiendava kaitse seisund või kelle suhtes on tuvastatud, et ta vajab ajutist kaitset (riikides, mille õiguskorras on niisugune kaitse andmise alus ette nähtud).

Pagulane on välismaalane, kes põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast viibib väljaspool päritoluriiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada nimetatud riigilt kaitset ning kelle suhtes ei esine pagulasena tunnustamist välistavat asjaolu.

Täiendava kaitse saaja on välismaalane, kes ei kvalifitseeru pagulaseks ja kelle suhtes ei esine täiendava kaitse andmist välistavat asjaolu ja kelle suhtes on alust arvata, et tema Eestist tagasi- või väljasaatmine päritoluriiki võib talle nimetatud riigis kaasa tuua tõsise ohu, sealhulgas: 1) talle surmanuhtluse kohaldamise või täideviimise; 2) tema piinamise või tema suhtes ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- või karistamisviiside kasutamise või 3) konkreetselt tema või üldse tsiviilisikute elu ohtu sattumise või tema või tsiviilisikute kallal vägivalda rakendamise rahvusvahelise või riigisisese relvakonflikti tõttu.

Ajutist kaitset antakse massilise sisserände või eeldatava massilise sisserände korral viivitamatult ja ajutiselt välismaalastele, kes ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda, eelkõige kui valitseb oht, et rahvusvahelise kaitse süsteem ei suuda nimetatud sisserännet menetleda, kahjustamata enda tõhusat toimimist ajutist kaitset taotlevate välismaalaste huvides. Ajutise kaitse saaja on välismaalane, kes on sunnitud eelkõige rahvusvaheliste organisatsioonide üleskutse tulemusena oma päritoluriigist või -piirkonnast lahkuma või on sealt evakueeritud ning kellel seoses olukorraga nimetatud riigis ei ole võimalik turvaliselt ja püsivalt tagasi pöörduda ja kes võib kuuluda rahvusvahelist kaitset reguleerivate sätete reguleerimisalasse ning 1) kes on põgenenud relvakonflikti või püsiva vägivalda piirkonnast; 2) keda ähvardab tõsine oht langeda või kes on langenud inimõiguste süsteemse või üldise rikkumise ohvriks.

Kõigi eelnimetatud kategooriasse langevate kaitsemeetmete rakendamine on teatud juhtudel välistatud. Üldistatult võib öelda, et kaitse andmise välistab see, kui 1) kaitse taotleja on toime pannud või on alust teda kahtlustada rahvusvahelises kuriteos (s.o sõjakuriteo, inimsusevastase kuriteo või agressioonikuriteo); 2) isik on toime pannud või on alust teda kahtlustada mõnes muus raskes, mittepoliitilises kuriteos; 3) isiku puhul on põhjendatud alus arvata, et ta on süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtete vastuolus oleva teo toimepanemises; ning 4) isiku puhul on kahtlus, et tema riiki saabumine võib ohustada riigi julgeolekut.<sup>48</sup> Relvakonfliktiga puutumuses olnud isikute puhul omab olulisimat tähtsust nii pagulasseisundi konventsiooni Art 1 p-st F, kui ka EL direktiivi 2011/95/EL art-dest 12 ja 17 nähtuv tõdemus, et rahvusvahelisi kuritegusid või muid raskeid mittepoliitilisi kuritegusid toime pannud isikutele rahvusvahelist kaitset ei anta.

Pagulasseisundi andmise välistamine eelloetletud isikute puhul lähtub tõdemusest, et nad ei ole seda „väärt“. Pagulasseisundi (aga samuti täiendava kaitse) andmise võimaluse välistamise eesmärk on vältida raskeid kuritegusid toime pannud isikute infiltrerumine kaitse saajate hulka. Kui ka selliseid isikuid kaitstaks, siis läheks see vastuollu nii rahvusvahelise õiguse kui ka sageli riigisisese õiguse normidega, üldisemalt aga asüüliõiguse instituudi humanitaarse ja rahu taotleva olemusega.<sup>49</sup> Seega on välistusklauslite olemasolu vajalik, kaitsmaks kaitseriimi usaldusväarsust, seda, et kaitset vajavate isikutega koos ei antaks kaitset neile, kes on hoopis ise kahtlustatavad nende tegude toimepanemises,

<sup>48</sup> Vt pagulasseisundi konventsiooni art 1.F.; EL direktiivi 2011/95/EL art 12 (pagulasseisundi välistamine); art 17 (täiendava kaitse andmise välistamine); Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ art 28.

<sup>49</sup> Vt: <http://www.unhcr.org/excom/standcom/3ae68cf68/note-exclusion-clauses.html>

mis võisid kaitse taotlemisele alust anda. Lisaks on tähtsust ka vajadusel kaitsta vastuvõtva riigi avalikku korda.

Kui isikule ei anta rahvusvahelist kaitset, siis ei tähenda see tingimata, et riigil oleks kohustus isik tagasi saata (*non-refoulement*-reegel). Olukorras, kus on reaalne oht, et isik, kellele nt kuriteokahtluse tõttu pagulasseisundit ei anta, langeks tagasisaatmise korral tagakiusamise, kättemaksu vms ohvriks, siis on võimalik, et sellele isikule antakse luba vastuvõtvasse riiki jääda mõnel muul, riigisiselt (või ka rahvusvahelises õiguses) ettenähtud alusel, nt humanitaarsetel kaalutlustel. See kohustus võib tuleneda nt piinamise vastasest konventsioonist, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist jms. Isegi kui on tuvastatud, et ta on toime pannud raskeid kuritegusid, tuleb kaalutleda, enne, kui otsustada isiku väljasaatmine. See on vajalik vältimaks, et väljasaatmisega ei põhjustataks suuremat kahju kui toimepandud kuriteo puhul võiks proportsionaalse olla.<sup>50</sup>

Samas tuleb arvestada, et tegemist on kahtlematult vähemalt tugeva ideoloogilise laenguga küsimusega, mille puhul juriidilised kaalutlused võivad jääda tagaplaanile. Asi on selles, et pagulasseisundi konventsioon viitab kuritegude kahtluse puhul otsesõnu mittepoliitilistele kuritegudele. Kuigi see viide on lisatud üksnes art 1 p-i F alapunkti b), ei ole raske näha seda, et ka kahtlustusi alapunktis a) märgitud rahvusvaheliste kuritegude toimepanemises võidakse poliitilisel kaalutlustel manipuleerida, nii et tegelikkuses ei ole art 1 p F kohaldamisala alati üheselt mõistetav.

Rõhutamist vajab kindlasti ka asjaolu, et pelgalt relvakonflikti olemasolu Eestis või selles osalemine ei ole iseenesest alused, mis õigustaksid isikule rahvusvahelise kaitse andmist. Selleks tuleb tuvastada täiendavalt ka see, et tema suhtes eksisteerib tagakiusamise oht (pagulasseisund); oht surmanuhtluse kohaldamiseks, oht halvaks kohtlemiseks või relvakonflikti mõjudest tulenevalt oht elule või vägivallale (täiendav kaitse); relvakonflikti vms püsiva vägivalla piirkonnast põgenemise korral või inimõiguste süsteemse rikkumise või selle ohu eest põgenemise korral (ajutine kaitse).

Ühed tõenäolisemad sihtriigid rahvusvahelise kaitse sihtriigid oleksid Eesti jaoks Soome, Rootsi ja Saksamaa. Sestap on põhjust vaadata, mida sätestatakse nimetatud riikide rahvusvahelist kaitset reguleerivates õigusaktides kaitset välistavate või piiravate asjaoludena.

Saksamaal on relevantssed seadused: 1) asüüliseadus (*Asylgesetz*) ja 2) elamisloaseadus (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet*).<sup>51</sup> Elamisloaseaduse 5. osa reguleerib elamisloa andmist Saksamaale saabunud ajutist kaitset vajavale isikule EL nõukogu 2001. a direktiivi tähenduses. Pagulasseisundi ja täiendava kaitse andmist reguleeritakse asüüliseaduses. Asüüliseaduse art-s 3 (2) loetletakse pagulasseisundi andmist välistavad alused, mis langevad kokku pagulasseisundi konventsioonis märgitud alustega. Asüüliseaduse art-s 4 sätestatakse täiendava kaitse andmise alused, lg-s 2 aga täiendava kaitse andmisest keeldumise alused. Need langevad kokku EL direktiivi 2011/95/EL art-s 17 sätestatud alustega. Ajutise kaitse andmise välistavad alused tulenevad Saksa elamisloaseaduse art 24 (2) kohaselt samuti asüüliseaduse art-st 3 (2). Oluline on tähele panna, et nn *refoulement* reegli rakendamisel ei või Saksamaalt kaitset taotlenud välismaalast välja saata riiki, kus talle võidakse kohaldada surmanuhtlust, kus talle võib osaks saada piinav, ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus või kus tema elu võib relvakonflikti või üldise vägivallakeskkonna tõttu ohtu sattuda – art 60 (2). Samuti ei tohi isikut Saksamaalt välja saata siis, kui see oleks vastuolus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist tulenevalt –

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Asylgesetz (Asylum Act)*: [https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg\\_1992/BJNR111260992.html](https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/BJNR111260992.html) ja 2) *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Act on the Residence, Economic Activity and Integration of Foreigners in the Federal Territory)*: [https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg\\_2004/gesamt.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf).

art 60 (5). Viidata tuleb veel ka art-le 60 (7), mille kohaselt ei või Saksamaalt isikut välja saata riiki, kus on konkreetne oht tema elule, tervisele või vabadusele.

Soomes reguleerib välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmist välismaalaste seadus (*Ulkomaalaislaki*)<sup>52</sup>, mille § 87 reguleerib pagulasseisundi ja § 88 täiendava kaitse seisundi andmist. Sama seaduse § 109 reguleeritakse ajutise kaitse andmist. Vastavad alused langevad kokku pagulasseisundi konventsioonist ja EL direktiividest tulenevate alustega. Kaitse andmisest keeldumise alused on Soome seaduses samuti kokkulangevad pagulasseisundi konventsioonist ja EL direktiividest tulenevate alustega. Ka on välismaalaste seaduse kohaselt võimalik, et isik, kellele rahvusvahelist kaitset ühelgi eeltoodud alusel ei anta – põhjusel, et ta on toime pannud seda välistava kuriteo –, jäetakse ikkagi välja saatmata humanitaarsetel kaalutlustel.<sup>53</sup>

Rootsis reguleeritakse pagulasseisundi andmist välismaalaste seaduses (*Utlänningslagen 2005:716*).<sup>54</sup> Välismaalaste seaduse kohaselt tagatakse Rootsis vastavuses pagulasseisundi konventsiooni ja EL asjakohaste direktiividega nii pagulasseisundi kui ka täiendava kaitse seisundi andmine, aga samuti ajutise kaitse andmine. Kaitse andmist välistavate asjaolude ring on asüüli ja täiendava kaitse osas samuti üldjoontes kokkulangev pagulasseisundi konventsioonist ja EL direktiividest tulenevaga. Siinjuures tuleb tähele panna, et norm ise on sõnastatud väga abstraktselt. Täiendavalt on kaitse andmisest keeldumise alusena ära toodud oht riigi julgeolekule (5. ptk, art 1). Ka Rootsi õiguse kohaselt ei saa päritoluriiki tagasi saata sellist isikut, kes toime pandud kuritegude tõttu rahvusvahelise kaitse saajaks ei kvalifitseeru, kuid kelle väljasaatmise välistavad humanitaarsed kaalutlused (nt päritoluriigis tagakiusamise või tapmise oht) – vt välismaalaste seaduse 12. ptk, art 1.

## ➔ JÄRELDUSED

Põhireegel rahvusvahelise kaitse saamiseks on see, et isiku puhul on tuvastatud pagulasseisund, täiendava kaitse seisund või kelle suhtes on tuvastatud, et ta vajab ajutist kaitset kaitsemeetmete rakendamine on teatud juhtudel välistatud. Üldistatult võib öelda, et kaitse andmise välistab see, kui 1) kaitse taotleja on toime pannud või on alust teda kahtlustada rahvusvahelises kuriteos (s.o sõjakuriteo, inimsusevastase kuriteo või agressioonikuriteo); 2) isik on toime pannud või on alust teda kahtlustada mõnes muus raskes, mittepoliitilises kuriteos; 3) isiku puhul on põhjendatud alus arvata, et ta on süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus oleva teo toimepanemises; ning 4) isiku puhul on kahtlus, et tema riiki saabumine võib ohustada riigi julgeolekut. Kui isikule ei anta rahvusvahelist kaitset, siis võib *non-refoulement*-reegel ikkagi välistada tema tagasi saatmise lähteriiki.

<sup>52</sup> Ulkomaalaislaki. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301#L6P109>

<sup>53</sup> Vt ka: <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/finland.php>, I ptk, B.

<sup>54</sup> Utlänningslagen 2005:716. Kättesaadav: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlanningslag-2005716\\_sfs-2005-716](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlanningslag-2005716_sfs-2005-716); kättesaadav inglise keeles: [http://www.government.se/49cf71/contentassets/784b3d7be3a54a0185f284bbb2683055/aliens-act-2005\\_716.pdf](http://www.government.se/49cf71/contentassets/784b3d7be3a54a0185f284bbb2683055/aliens-act-2005_716.pdf)

### **3. Laiapindne riigikaitse ja selle seos siseturvalisusega**

#### **3.1. Ülevaade laiapindsest riigikaitsest**

1990-datel käsitleti julgeolekupoliitikat peamiselt kaitsepoliitikana. Riigikogus 7. mail 1996 heaks kiidetud „Eesti riigi kaitsepoliitika põhisuunad“ käsitlesid riigikaitset kui riigi sõjalise kaitse korraldust. Eesti riigikaitse alusena nähti rahva ja riigi tahet ning oskust oma riiki kaitsta ning kaitsepoliitika tähtsama ülesandena selle tahte ja vajalike oskuste arendamist ja tugevdamist. Siiski nähti mobilisatsiooni laiemalt nii kaitsejõudude kui ka riigi majanduse, riiklike institutsioonide ja riigi ressursside ümberkorraldamisena sõjategevuse tagamiseks. Sellest tingitult vabastati mobilisatsiooni korras tegevteenistusse kutsumisest riigikaitsele vajalikel ametikohtadel töötavad isikud.

Esmakordselt kiideti julgeolekupoliitika alused Riigikogu poolt heaks 6. märtsil 2001. Tookord oli Eesti seadnud endale eesmärgiks nii EL kui NATO täisliikmeks saamise. Venemaa osas peeti ohuks sisemist ebastabiilsust, kuid otsest sõjalist ohtu julgeolekule sellel ajal ei nähtud. Eesti julgeolekupoliitika lähtus julgeoleku jagamatuse ja rahvusvahelise julgeolekukoostöö põhimõttest ning ühiste väärtuste ühisest kaitsest. Eesti lähtus rahvusvaheliselt kinnitatud normist, et igal riigil on õigus ja vabadus valida oma julgeolekulahendid ja igal riigil on kohustus mitte ohustada teiste riikide julgeolekut. Esmaseks ja vahetuks ülesandeks Eesti julgeoleku kujundamisel oli sellise riigikaitseüsteemi arendamine, mis tagaks: 1) Eesti Vabariigi sõjalise kaitsmise võime; 2) osalemise rahvusvahelises julgeolekusüsteemis ja julgeolekukoostöös, seal hulgas tulevases ühises kaitstes, vastavalt oma kohustustele ja võimalustele; 3) valmisoleku nii rahvusvaheliste kui siseriiklike kriiside lahendamiseks vastavate kriisihaldusstruktuuride arendamise kaudu. Kuigi kõige olulisemateks riskideks peeti sõjalisi ja välise poliitilise surve riske, siis sõjaliste riskide vähenemise taustal peeti oluliseks rahvusvahelistes suhetes, majanduses ja tehnoloogias tõstnud esile nn uusi, mittesõjalisi riske. Eesti riigikaitse aluseks määratleti kogu ühiskonda haarav totaalkaitse, milleks tuli tagada kõigi struktuuride ettevalmistatuse ohtude tõrjumiseks, sealhulgas kaitseväge, Kaitseliidu, teiste sõjaväelisel korraldatud struktuuride ning reservväelaste ajakohase väljaõppe ning nende alalise valmisoleku riigi kaitseks, ning kindlustama kõigi ressursside otstarbeka kasutamise. Riikliku julgeoleku lahutamatu osana nähti demokraatlikku julgeolekut, mis on tagatud demokraatlike institutsioonide toimimise, õigusriigi ja inimõiguste ning põhivabaduste, sealhulgas vähemuste õiguste austamise ja kaitsega (sh mitte-eestlastest Eesti kodanike poliitilisele integreerumisele seadusandliku ja täidesaatva võimu struktuuridesse). Riigi sisejulgeoleku füüsilise komponendi tagamist nähti peamiselt politsei, julgeolekuasutuste ja päästeteenistuse ülesandena.

Riigikogus 16. juunil 2004 heaks kiidetud „Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004)“ oli antud pärast EL ja NATO-ga liitumist ning käsitles sise- ja välispoliitiliste vahenditega julgeoleku tagamist. Julgeolekupoliitika eesmärgi saavutamiseks tagab riik välispoliitilise tegevuse, sõjalise riigikaitse ning põhiseadusliku korra, rahva turvalisuse ja elutähtsate valdkondade kaitse vahendite rakendamise omavahelises kooskõlas. Leiti, et Eesti julgeolekule ei olnud siis ega ka lähitulevikus otsest sõjalist ohtu ning otsese välise poliitilise või muu surve oht oli minimaalne. Selle kõrval nähti just rahvusvahelise terrorismi, organiseeritud kuritegevuse, inimtegevusest ja loodusjõududest tingitud ohtude, sotsiaalsete, majanduslike ja infotehnoloogiliste ohtude esile kerkimist. Totaalkaitse põhimõte kui riigi sõjalise kaitse aluspõhimõte määratleti kui „riigi tsiviilstruktuuride, omavalitsuste, kaitseväge ja Kaitseliidu ning kogu rahva vaimse, füüsilise, majandusliku ja muu potentsiaali alaline valmidust kriiside lahendamiseks ning kooskõlastatud ja ühendatud tegevust ohu või kallaletungi ärahoidmisel ja tõrjumisel ning rahvuse ellujäämisel“. Esimest korda määratleti Kaitseväge ja Kaitseliidu sõjalise riigikaitse põhirollide täitmiseks tagava valmisoleku osana abi osutamine tsiviilstruktuuridele hädaolukordade lahendamisel. Eesti julgeoleku seisukohalt oli oluline tagada demokraatlike institutsioonide ja õigusriigi toimimine ning isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Seaduste ülimuslikkusel põhineva õigusriigi toimimiseks tugevdatakse ning korrastatakse haldus-, õiguskaitse- ja



kohtusüsteemi. Riik tagas vähemustesse kuuluvate isikute õigused ning aitas kaasa erinevate etniliste ja sotsiaalsete gruppide integreerumisele ühiskonda. Julgeolekupoliitika eesmärgi saavutamiseks olid sisejulgeoleku poliitika põhiülesanded Eesti sisemise stabiilsuse kindlustamine ning inimeste päästmine ja kaitsmine.

Riigikogus 12. mail 2010 heaks kiidetud dokumendi „Eesti julgeolekupoliitika alused“ põhineb veendumusel, et julgeolekut luuakse inimõiguste, põhivabaduste ja peamiste inimlike väärtuste teostamiseks. Need väärtused määravad meie elulaadi ja nende eest seisab Eesti ka laiemalt. Avar julgeolekukäsitlus eeldab kõigi ühiskonna sektorite kaasamist ning integreeritud lähenemisviisi, milles välis-, kaitse- ja turvalisuspoliitika ning ühiskonna sidusus ja toimepidevus on rakendatud riigi kui terviku julgeolekupoliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Eesti julgeolekut tugevdab sidus kodanikuühiskond, kus teadlikul kodanikuaktiivsusel on oluline roll julgeoleku ja turvatunde edendamisel. Riigi ja ühiskonna ressursside paremaks kasutamiseks on oluline täiustada ühtset planeerimist olukordadeks, mille lahendamine eeldab paljude riigiasutuste ja teiste osaliste tõhusat koostööd. Julgeolekupoliitika fookus on liikunud sõjaliselt ohult energiakriisile, nõrkadele riikidele ja nende globaalsele mõjule, info- ja sidesüsteemide haavatavusele jms uutele valdkondadele. Eestivastase sõjalise tegevuse korral rakendatakse riigikaitset tervikuna ja selle osadena toimivad sõjaline kaitse, tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele, rahvusvaheline tegevus, sisejulgeoleku tagamine, elutähtsate teenuste toimepidevuse kindlustamine ning psühholoogiline kaitse. Riik tagab elanikkonna kaitse hädaolukordades. Riik toetab vabatahtlikku tegevust, mis on suunatud ohtude ennetamisele ja hädaolukordade lahendamisele. Välispoliitika, kaitsepoliitika ja turvalisuspoliitika kõrval on esile tõstetud tervikliku julgeolekupoliitika valdkonnana ühiskonna toimepidevus ja sidusus.

Vabariigi Valitsuse 6. märtsil 2017 algatatud Riigikogu otsuse „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine (eelnõu nr 395 OE)<sup>55</sup> kohaselt põhineb julgeolekupoliitika avaral julgeolekukäsitusel, mis hõlmab kõiki julgeolekut mõjutavaid suundumusi ja julgeoleku kindlustamiseks olulisi valdkondi. Eesti viib avara julgeolekukäsituse ellu põhimõttel ühiskond kui tervik ja valitsus kui tervik. Eesti lähtub riigikaitse laia käsitusest, mis koondab sõjalised ja mittedõjalised võimed, tegevused ja ressursid nii avalikust-, era- kui ka kolmandast sektorist. Ohupilt on viimastel kümnenditel muutunud keerulisemaks, ohuallikad mitmekesisemaks ja esile on kerkinud asümmeetrilised ohud. Eestit kui demokraatlikku ja avatud ühiskonda võib mõjutada äärmuslike, kuritahtlike või vihkamisel põhinevate ideoloogiate levik, mis nõrgestab ühiskonna sidusust, vähendab sallivust ja tekitab sotsiaalseid pingeid. Avar julgeolekukäsitlus eeldab, et julgeoleku kindlustamiseks laieneb ja süveneb riigi institutsioonide omavaheline ja ka rahvusvaheline koostöö ning sellesse kaasatakse kõik ühiskonna osised. Oluline roll on kodanike vabatahtlikel võrgustikel, aga ka avaliku ja erasektori partnerlusel. Riigi ja ühiskonna ressursside paremaks kasutamiseks ja kerksuse tõhustamiseks on tähtis ühtne plaanimine, sest võimalike julgeolekut mõjutavate olukordade lahendamine eeldab paljude riigiasutuste ja teiste asjaosaliste tõhusat koostööd. Sõjalise ründe korral rakendatakse viivitamatuks kaitseks ja vasturündeks kogu riik. Ühiskonna maksimaalse osaluse kaitse- ja vasturündetegevuses kindlustavad elanike suur kaitsetahe, laialdane sõjaväeline väljaõpe ja Kaitsejõudude arvukas liikmeskond.

## ➔ JÄRELDUSED

**Riigi kaitsepoliitika ja julgeolekupoliitika alustes on läbivaks põhimõtteks olnud totaalkaitse, mille üheks osaks on kogu riigi toimimiste tagamine sõja või muu kriisi korral. 1996. a Riigikogu poolt**

<sup>55</sup> [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/27a3f85f-ed88-4d2c-92e5-e7da52c26b08/Riigikogu%20otsus%20\\_Eesti%20julgeolekupoliitika%20alused\\_%20heakskiitmine](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/27a3f85f-ed88-4d2c-92e5-e7da52c26b08/Riigikogu%20otsus%20_Eesti%20julgeolekupoliitika%20alused_%20heakskiitmine).

heaks kiidetud kaitsepoliitika põhisuundades avaldus see riigikaitsele vajalikel ametikohtadel töötavate isikute mobilisatsiooni korras tegevteenistusse kutsumisest vabastamises. See põhimõte on erinevate julgeolekupoliitika aluste ning avaldub 2010. a heaks kiidetud julgeolekupoliitika alustes kui „lähenemisviisi, milles välis-, kaitse- ja turvalisuspoliitika ning ühiskonna sidusus ja toimepidevus on rakendatud riigi kui terviku julgeolekupoliitiliste eesmärkide saavutamiseks“. Eelkõige tähendab see, et sõja või muu kriisi ajal peavad kõik riigi julgeoleku seisukohalt olulised organid ja asutused suutma täita oma põhiülesannet, arvestades sõja või muu kriisi eripärast tuleneva täiendava koormuse ja ülesannetega. Ülesande täitmise tagamise kõrval tuleb arvestada, et selleks kavandatud personal ja muud ressursid häiriksid kõige vähem mobilisatsiooni läbiviimist ja Kaitseliidu liikme kohustuste täitmist.

### 3.2. Siseturvalisuse asutuste roll riigikaitstes

Politsei, piirivalve, päästeteenistuse, vanglateenistuse ja teiste siseturvalisuse asutuste roll riigikaitstes seisneb eelkõige selles, et nad täidavad enda põhiülesandeid vähemalt osas, mis on laiapindse riigikaitse seisukohalt vajalik. Näiteks seisneb vanglateenistuse roll riigikaitstes eelkõige selles, et vanglateenistus täidab sõja või muu kriisi ning sellest ajendatud ajal enda põhiülesannet. Vanglateenistuse ülesanne on vangistuse ja eelvangistuse täideviimine ning kriminaalhoolduse ja karistusjärgse käitumiskontrolli korraldamine (VangS § 105<sup>1</sup> lõige 1). Kehtiva õiguse ning ülesannet jätkuvuse põhimõtte järgi seisneb vanglateenistuse riigikaitse ülesanne selles, et ta tagab eelkõige vangistuse ja eelvangistuse täideviimise, sh arvestades sõja või muu kriisi asjaoludest tingitud võimalikku suurenenud kinnipeetute ja vahistatute hulka. Selle ülesande täitmiseks välistatakse mobilisatsiooni alt vanglateenistuse põhiülesannete täitmiseks vajalik inim- ja muu ressurss, samas kui ülejäänud vanglaametnikud, teised ametnikud ja töötajad vanglas alluvad üldisele mobilisatsiooni korraldusele. Ülesannete koondamise põhimõttest lähtuvalt (kuid vastupidiselt ülesannete jätkuvuse põhimõttele) võib seadusandja küll kaaluda, kas sõja või muu kriisi ajal võiks vanglateenistus võtta üle ka aresti ja kinnipidamise ülesande ning sõjavangide kinnipidamise täitmise, võimaldades politseil keskenduda riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamise ja kaitsejõududel riigi sõjalise kaitse ülesannetele. Selleks peavad need ülesanded olema kindlaks määratud juba n.ö rahuajal tavaolukorras, et vanglateenistus saaks arvestada lisaks baasvõimete (tema tavaolukorra põhiülesanded) arendamisele ka tipuvõimete (tema kriisi või erikorra aja ülesanded) väljaarendamisega. Sarnaselt eeltoodud näitele on politsei ja teiste korrakaitseorganite riigikaitse ülesanne eelkõige riikliku järelevalve teostamine enda valdkonnas, piirivalve riigikaitse ülesanne riigipiiri tagamine, päästeteenistuse riigikaitse ülesanne eelkõige pääste- ja demineerimistööde tegemine jne, millele võivad lisanduda kriisi või erikorra ajal täiendavat ülesanded või muutuda juhtimise korraldus.

Kuna laiapindse riigikaitse osaks on ka mistahes hädaolukorra, eriolukorra või erakorralise seisukorra lahendamine, siis selles osas täidavad siseturvalisuse asutused enda põhiülesande raames ka riigikaitse rolli.

#### 3.2.1. Hädaolukorra lahendamine

Hädaolukorra seaduse (kehtiv redaktsioon) § 2 lg 1 kohaselt on **hädaolukord** sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire

kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid.

Hädaolukorra seaduse § 1 lg 4 kohaselt kehtivad õigusaktides sätestatud asutuste ning isikute pädevus ja volitused ka hädaolukorraks valmistumisel ja hädaolukorra lahendamisel ning § 3 lg 2 kohaselt täidab iga asutus ja isik oma põhitegevusega seotud ülesandeid ka hädaolukorra ja eriolukorra ajal, kui käesolevas seaduses või teistes õigusaktides ei ole sätestatud teisiti. Hädaolukorra ennetamist ja lahendamise meetmete süsteemi (kriisireguleerimise – vt hädaolukorra seaduse § 2 lg 3) korraldavad Vabariigi Valitsuse, regionaalsed ja kohaliku omavalitsuse kriisikomisjonid, Siseministeerium ja ministeeriumid (hädaolukorra seaduse § 4-8), kuid **selle tagamine on iga asutuse või isiku ülesanne (hädaolukorra seaduse § 3 lg 1).**

Reeglina ei anna seadus haldusorganile hädaolukorra lahendamiseks täiendavaid volitusi (v.a vanglateenistuse volitused relva kasutamiseks massirahutuse mahasurumisel vanglas vangistusseaduse § 71 lg 7 kohaselt või politsei volitused ulatusliku evakuatsiooni korraldamiseks hädaolukorra seaduse § 16 lg 5 kohaselt). Hädaolukorra lahendamisel tegutseb nii hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus kui ka kõik hädaolukorra lahendamisel osalevad asutused ja isikud enda pädevuse ja volituste piires. Kuna seadusega määratud pädevus ei muutu, siis võib hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus taotleda ka teiselt haldusorganilt ametiabi, kui see on vajalik hädaolukorra lahendamiseks (nt taotleb kohaliku omavalitsuse üksuselt luba majutada vangid ajutiselt kooli vms asutuse ruumidesse) ning teine haldusorgan ei ole seadusest tulenevalt kohustatud osalema hädaolukorra lahendamisel (nt tulekahju korral on päästeasutus oma ülesannetest lähtuvalt kohustatud päästetöid tegema ning teda ei saa ametiabi korras kaasata).

Hädaolukorra lahendamisel tekib operatiivjuhtimise pädevus, st näiteks vanglas hädaolukorra lahendamisele kaasatud politseiametnikud, päästeametnikud ja tervishoiuteenuse osutajad alluvad hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse õiguspärasele korraldustele (vangistusseaduse § 72 lg 2). Erandina ulatusliku evakuatsiooni regulatsioonist (hädaolukorra seaduse § 16) võib kinnipeetavatele ja vahistatutele seoses hädaolukorra lahamisega lubada lühiajalist väljasõitu vangistusseaduse § 32 lg-tes 1–3 sätestatud tingimusi järgimata, kui see on vajalik vanglas viibivate kinnipeetavate ja vahistatute elu ja tervise kaitseks või kui vangla ehitisi on vajalik kasutada seoses hädaolukorra lahamisega ja väljasõidu lubamisega ei kaasne suuremat kahju kui kaasneks kinnipeetavate ja vahistatute vanglas viibimisega.

Eelnevat kokku võttes:

- hädaolukorraks ettevalmistumine ning kriisireguleerimise süsteemi kohaldamine on iga asutuse ja isiku ülesanne;
- hädaolukorra lahendamiseks on seda juhtival asutusel operatiivjuhtimise pädevus kaasatavate haldusorganite suhtes;
- hädaolukorra lahendamiseks ei ole reeglina nähtud ette täiendavaid volitusi riikliku järelevalve meetmete kohaldamiseks;
- hädaolukorra lahendamisel võib kasutada ametiabi, kui haldusorgan pole kohustatud osalema oma ülesannetest lähtuvalt.

### 3.2.2. Eriolukorra lahendamine

Hädaolukorra seaduse § 19 lg 1 kohaselt on eriolukord Vabariigi Valitsuse poolt loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud hädaolukord, mille lahendamine ei ole võimalik

ilma eriolukorra juhtimiskorraldust või meetmeid rakendamata. Eelkõige seisneb see eriolukorra juhi ja eriolukorra tööde juhtide määramises ning hädaolukorra seaduse § 26 – § 35. Eriolukord kuulutatakse välja kas terves riigis, ühe või mitme maakonna või kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil (hädaolukorra seaduse § 20). Eriolukorra lahendamist juhib ja eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamist koordineerib Vabariigi Valitsuse määratud minister (eriolukorra juht; hädaolukorra seaduse § 24 lg 1). Eriolukorra juht määrab eriolukorra tööde juhid (hädaolukorra seaduse § 25 lg 3), kes juhivad ja korraldavad eriolukorra lahendamise töid enda territooriumil või valdkonnas. Sealjuures kehtivad hädaolukorra seaduse § 1 lg-st 4 ja § 3 lg-st 2 tulenev põhimõte, et eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamisel kehtivad kõigi asutuste ja isikute pädevus ja volitused ning iga asutus ja isik täidab oma põhitegevusega seotud ülesandeid (ülesannete jätkuvuse põhimõte). Seadusest tulenevatele volitustele lisanduvad hädaolukorra seaduse § 26 – § 33 volitused ning Vabariigi Valitsusel tekkib volitus otsustada Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine hädaolukorra seaduse § 34 ja § 35 sätestatud tingimustel ja korras.

Hädaolukorra seaduse § 26 – § 33 tulenevalt võib kohaldada järgmisi eriolukorra meetmeid:

- § 26 - eriolukorra juht, eriolukorra töötööde juhid või nende määratud isikud võivad kohustada vähemalt 18-aastast füüsilist isikut kuni 48 tunniks eriolukorra tööd tegema, kui pädevad asutused või nende poolt vabatahtlikult kaasatud isikud ei saa seda teha või ei saa seda õigel ajal teha;
- § 27 - eriolukorra juht ja eriolukorra tööde juht võivad otsustada kütteaine, toidu, ravimi või muu äratarvitatava vallasasja sundvõõrandamise riigi omandisse, kui asi on vältimatult vajalik eriolukorra töö tegemiseks ning muud võimalused asja õigeaegseks saamiseks puuduvad või on ebamõistlikult koormavad;
- § 28 - eriolukorra juht ja eriolukorra tööde juht võivad otsustada kinnisasja või selle osa, ehitise, sõiduki, masina, seadme või muu hädaolukorra seaduse §-s 27 nimetatava vallasasja ajutisse sundkasutusse võtmise, kui asja kasutamine on vältimatult vajalik eriolukorra töö tegemiseks ning muud võimalused asja õigeaegseks kasutamiseks puuduvad või on ebamõistlikult koormavad;
- § 29 - eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi määratud ametiisik võib asja sundvõõrandada või võtta sundkasutusse õiglase hüvitise eest ning kohustada sundvõõrandatava või sundkasutusse võetava asja omanikku või valdajat toimetama vallasasja selle üleandmiseks määratud kohta;
- § 30 - eriolukorra juht ja eriolukorra tööde juht võivad otsustada eriolukorra piirkonnas valdaja nõusolekuta valdaja kinnisasjal, ehitises või ruumis eriolukorra tööde tegemise, sealhulgas lammutustööde tegemise, puude maharaiumise ja veekogude tõkestamise, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamiseks;
- § 31 - Vabariigi Valitsus, eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht ja eriolukorra juhi määratud ametiisik võivad kohustada isikut eriolukorra piirkonnast või selle osast lahkuma ning keelata tal eriolukorra piirkonnas või selle osas viibida, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamiseks;
- § 32 - Vabariigi Valitsus ja eriolukorra juht võivad korraldusega piirata avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamist eriolukorra piirkonnas või keelata nende pidamise eriolukorra piirkonnas, kui see on vältimatult vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamiseks;
- § 33 lg 1 - eriolukorra juhil ja eriolukorra tööde juhil on õigus panna elutähtsa teenuse osutajale ettekirjutusega kohustus osutada elutähtsat teenust ettekirjutuses märgitud viisil ja ulatuses, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamiseks.
- § 33 lg 2 - eriolukorra juhil on õigus eriolukorra ajal panna sideettevõtjale ettekirjutusega kohustus piirata lõppkasutajale sideteenuse osutamist või juurdepääsu sidevõrgule, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamiseks.

**Eriolukorra lahendamisel on siseturvalisuse asutuste rolliks enda põhitegevusest tulenevate ülesannete täitmine enda pädevuse ja volituste piires.** Näiteks võib vanglas eriolukorra kehtestamine tõusetuda seoses nakkushaiguse leviku tõkestamisega, kui vanglast on vaja ümber paigutada või lühiajalisele väljasõidule lubada kontrollitud ja mitte nakatunud kinnipeetavad. Hädaolukorra seaduse § 26 ei laiene vanglaametnikele, vaid neid kohustatakse ületunnitööks ja puhkuse katkestamiseks VangS § 139 lõige 1 punkt 1 ja § 140 lõige 1 alusel, ega teistele vangla ametnikele ja töötajatele (ATS § 39 lõige 1, TLS § 44 lõige 4 ja § 69 lõige 5).

### **3.2.3. Erakorralise seisukorra lahendamine**

Erakorralise seisukorra seaduse kohaselt on erakorraline seisukord olukord, kus 1) Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katsest; 2) terroristlikust tegevusest; 3) vägivallaga seotud kollektiivsest surveaktsioonist; 4) ulatuslikust vägivallaga seotud isikugruppide vahelisest konfliktist; 5) Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldsest isoleerimisest; või 6) vägivallaga seotud pikaajalistest massilistest korratustest nähtub oht Eesti põhiseaduslikule korrale (erakorralise seisukorra seaduse § 2 lg 1 ja § 3). Erakorraline seisukord kuulutatakse välja tingimusel, et Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamine ei ole võimalik erakorralise seisukorra seaduses sätestatud abinõusid rakendamata (erakorralise seisukorra seaduse § 2 lg 2). Erakorralise seisukorra võib Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu hääلteenamusega välja kuulutada kogu riigis, kuid mitte kauemaks kui kolmeks kuuks (erakorralise seisukorra seaduse § 2 lg 3).

Vabariigi Valitsuse volitused põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks on määratud erakorralise seisukorra seaduse § 17 lg-s 1. Erakorralise seisukorra juht on peaminister (erakorralise seisukorra seaduse § 18 lg 1). Erakorralise seisukorra juhi volitused on määratud kindlaks erakorralise seisukorra seaduse § 18 lg-tes 2 – 4. Sisekaitseülem on valdkonna eest vastutav minister (siseminister – erakorralise seisukorra seaduse § 20 lg 1). Sisekaitseülem allub erakorralise seisukorra juhile ning juhhib vahetult Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamist (erakorralise seisukorra seaduse § 20 lg 2). Sisekaitseülema volitused on määratud kindlaks erakorralise seisukorra seaduse § 20 lg-s 3. Erakorralise seisukorra ajal ei muutu teiste asutuste ja isikute põhiülesanded, pädevus ega volitused (erakorralise seisukorra seaduse § 6). Arvestades Vabariigi Valitsuse seaduse § 1 lg-st 2 tulenevat põhimõtet, et Vabariigi Valitsus teostab täidesaatvat riigivõimu vahetult või valitsusasutuste kaudu, võib ka erakorralise seisukorra seaduse § 17 lg 1 alusel tehtud otsuste täitmine mõjutada valitsusasutuste ja hallatavate asutuste ülesandeid, kuid ei muuda nende seadusega määratud põhiülesandeid, pädevust ega volitusi.

Eeltoodud põhjustel tuleb asuda seisukohale, et **erakorralise seisukorra ajal täidab siseturvalisuse asutus enda põhiülesandeid enda pädevuse ja volituste piires, kuid peab arvestama erakorralise seisukorra lahendamisega seonduvalt võimaliku täiendava töökoormusega** (näiteks peab arestimaja ja vangla arvestama kinnipeetute ja vahistatute hulga suurenemisega, kohtud suurema vahistamiste ja jälitustegevuse lubade taotluste hulgaga jne). Samuti peab arvestama erinevate ülesannete ristsõltuvusi, näiteks et politseitunni kehtestamise või täiendava dokumendinõude kehtestamisel tuleb vanglal vastavalt muuta lühiajalise väljasõidu või väljaviimisega seotud haldusakte, arvestada tele-, raadio või muu meedia edastamise piirangutega vms.

## ➔ JÄRELDUSED

Siseturvalisuse asutuste roll riigikaitstes seisneb eelkõige nende enda põhiülesannete täitmises kriisi ja erikorra ajal. Kriiside lahendamise ja erikordade regulatsioon on erinev ning vajab ühtlustamist. Kaaluda võib põhiseaduses erinevate erikordade<sup>56</sup> kaotamist või nende regulatsiooni ühtlustamist. Seaduste tasemel tuleb kaaluda ühetaolise erikordade juhtimiskorralduse ja riikliku järelevalve volituste määramist niivõrd, kui põhiseaduse tekst seda sõnaselgelt ei piira. Ülesannete jäävuse põhimõtte paremaks rakendamiseks tuleks volitused reguleerida korrakaitseaduses ning juhtimiskorraldus eraldi seaduses või halduskorraldust reguleeriva seaduse (kehtivas õiguses on selleks Vabariigi Valitsuse seadus, aga ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ning muud põhiseaduslikke institutsioone reguleerivad seadused) eraldi peatükis.

### 3.3. Siseturvalisuse asutuse puutumus riigikaitsega

Küsimus politsei, piirivalve ja teiste siseturvalisuse asutuste puutumusest riigikaitsega on olnud aktuaalne alates põhiseaduse kootamisest, kuid ei ole siiani selget õiguslikku lahendust saanud. Põhiseadusliku Assamblee 8. istungil 26. oktoobril 1991 arutati küsimust sellest, milles seisneb Vabariigi Presidendi kui riigikaitse kõrgema juhi ülesanne. Assamblee liige P. Kask tõstas küsimuse järgmiselt: „[–] Aga siin kõlas minu arvates ka natuke liiga lihtne muster, et politsei ja piirivalvejõud on valitsuse alluvuses ja sõjajõud on kõik presidendi alluvuses ja valitsusel ei ole nendega midagi pistmist. Ma avan, et vajalik on just nominaalne ülemuslikkus, selleks et ära määratleda, et see oleks kaasallkirja mõttes. Kui nad on täielikult ära lahutatud, et ühe alluvuses on sõjajõud ja teises politsei ka mõned muud jõud, siis ma arvan, et võib olla oht, et konflikt kasvab üle kodusõjaks isegi liiga suur olla. Siin on vaja konsensuse ja kaasallkirjanõuet, et kogu kupatus oleks presidendi alluvuses.[–]“ Sellele vastas assamblee liige T. Velliste järgmiselt: „[–] küsimus leiab vastuse sellega, kui sellest hetkest, kui juhataja on ametisse nimetatud, alluvad talle kõik, kes üldse relvi kannavad, loomulikult ka piiripunkt ja politsei. Teisiti pole sõjaolukorras üldse mõeldav. Selleks ongi ülemjuhataja institutsioon ja tõepoolest erineb juhataja institutsioon selle poolest, et ülemjuhatajale alluvad kõik relvajõud Eesti Vabariigis.“<sup>57</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadusega (eelnõu nr 47 SE, vastu võetud kahe järjestikuse koosseisu poolt 13.04.2011) jäeti välja põhiseaduse § 127 lg 3, mis reguleeris muu hulgas kaitseväge ülemjuhataja instituuti, kuid see muudatus ei tähenda iseenesest, et sõjaajal ei võiks relvajõud ja neid toetavad tsiviilasutused olla allutatud ühtsele juhtimisele<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Põhiseaduses sätestatud erikorrad on eriolukord, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord.

<sup>57</sup> Justiitsministeerium (1997) Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos – Juura, Õigusteabe AS: Tallinn, lk 306.

<sup>58</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu nr 47 SE esimesel hääletamisel 12. juuni 2007 ja teisel hääletamisel 13. aprill 2011 tsiteeris põhiseaduskomisjoni esimees Urmas Reinsalu varem president Lennart Meri poolt põhiseaduse § 127 lg 3 kohta öeldut järgmiselt: „Siin on tegemist tõsise vastuoluga, mis on kodeeritud põhiseadusesse ega tulene poliitilise kultuuri puudulikkusest. Pean silmas konfliktset vahekorda kaitseministrite ja kaitseväge juhatajate vahel. Võin teile täie vastutusega kinnitada: sõdur võib olla kui tahes hästi välja õpetatud, ta võib olla kui tahes moodsalt relvastatud ja ometi, kui käsuliin on ähmane, mitmeti tõlgendatav ja venib nagu härja ila, vajub ka kõige parem sõjavägi kokku nagu kaardimaja.“ (kättesaadav vastavalt 12. juuni 2007 stenogramm <http://stenogrammid.riigikogu.ee/200706121000#PKP-465> ja 13. aprilli 2011 stenogramm <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201104131400#PKP-8348>) Sotsiaaldemokraatliku Erakonna esindajana selgitas Sven Mikser järgmist: „Esitaks ei ole ta kindlasti muudatus, mis allutaks kaitseväge operatiivjuhtimise ametnikele või paneks poliitikud andma kaitsevägele lahingukäske. Teiseks ei ole ta kindlasti selline muudatus, mis politiseeriks kaitseväge juhtimist. Küll aga tugevdab see muudatus kahtlemata tsiviilkontrolli kaitseväge üle ning loob suurema õigusliku selguse ja õigusliku loogika. [–] Kindlasti tuleb alla kriipsutada, et kaitseväge juhataja ei ole ega saagi olla põhiseaduslik institutsioon, nii nagu on riigikontrolör ja

Kehtiva õiguse kohaselt ei muutu politsei, piirivalve ega teiste siseturvalisuse asutuste alluvus sõja või sõjaseisukorra ajal, kuid tekivad juurde operatiivse juhtimise volitused (riigikaitseaduse § 9 ja § 18). Eeltoodud volitused võimaldavad peaministril, samugi Vabariigi Valitsusel, siseministril, kaitseministril ja Kaitseväge juhatajal, siiski eelkõige koordineerida seadusest tulenevate ülesannete täitmist ja panna riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele kohustusi, kuid mitte muuta seadusega määratud pädevust ja volitusi. Samuti ei ole realiseerunud kehtivas õiguses idee, et Kaitseväge ja siseturvalisuse asutused võiksid olla allutatud Vabariigi Presidendile või tema nimetatud ülemjuhatajale, vaid on riigikaitseaduse § 9 lg-ga 1 allutatud peaministrile<sup>59</sup>.

### 3.3.1. Põhiülesande täitmine

Siseturvalisuse asutuste põhiülesanded on määratud kindlaks nende koha käivas seaduses, seaduse alusel antud määrustes ning asutuste põhimäärustes. Vabariigi Valitsuse 19.05.2016 määruse nr 56 „Riigi kaitsetegevuse kava koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“ § 12 lg 1 kohaselt esitatakse riigi kaitsetegevuse kavas omavahel seostatuna täidesaatva riigivõimu asutuste, kohaliku omavalitsuse üksuste ja muude riigikaitseülesandega juriidiliste isikute riigikaitseülesanded ning nende täitmiseks vajalikud tegevused. Sama määruse § 2 lg 2 kohaselt nimetatakse riigi kaitsetegevuse kavas riigikaitseülesandeid täitvate asutuste ja isikute olulisemad olemasolevad võimed, mis on vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks ja tõrjumiseks ning riigi toimimise tagamiseks selle ajal. Autorile ei ole teada ühtegi õigusakti ega analüüsi, milles oleks siseturvalisuse asutuste ülesannete hulgas riigikaitse ülesandeid ega nende täitmise korraldust eristatud. Arvestades seda, et julgeolekupoliitika alustes nähakse riigikaitset üha laiemalt riigi ja põhiseadusliku korra toimimiseks vajalike funktsioonide jätkusuutliku täitmisena (toimepidevus ehk kindlus), st toimiva riigivõimu säilitamisena, siis on enamik riigi täidetavaid ülesandeid mingil määral seotud riigikaitsega. Asutuste, eriti siseturvalisuse asutuste, ülesannete seas selliste ülesannete, mis on seotud riigikaitsega, eristamine, kui seda püüda ka teha, võib osutada kunstlikuks. Seega on oluline, milline osa täidetavast ülesandest peab olema tagatud ka sõja või muu kriisi ja sellest ajendatud erikorra ajal (nö tipuvõime).

Siseturvalisuse asutuste baas- ja tipuvõimeid on analüüsitud riigikaitse arengukava koostamise raames (vt <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/dc3943e8-289e-4062-94e9-3a746a3411e1>), aga ühtset loetelu riigiasutuste riigikaitse ülesannetest ei ole ka riigikaitse arengukava koostamise käigus välja töötatud. Tipuvõimed on asutuste võimevajadused kriisidega toimetulekuks. Võrreldes teiste arengudokumentidega, mis reeglina keskenduvad baasvõimete tugevdamisele ja tavaolukorra ülesannete täitmise parendamisele, keskenduti riigikaitse arengukava koostamisel tipuvõimete rändamisele. Nii näiteks „tuvastati arengukava raames sisejulgeoleku valdkonna riigikaitse ülesannete vajadused (nn riigikaitse arengukava tipuvõimed), mis on eelkõige vajalikud, et tulla toime riigikaitse kriisisituatsiooniga. Samas on selliste tipuvõimete loomisel positiivne mõju sisejulgeoleku valdkonnale tervikuna ning riigis terrorismi ja kuritegevuse vastu võitlemisele laiemalt, sest loodavaid võimeid saab kasutada ka muude kriiside ja sündmuste lahendamiseks. See suurendab ka ühiskonna

---

õiguskantsler. Me ei kujuta ju keegi ette tsiviilkontrolli parlamentaarse demokraatia tingimustes, kaitseväge, mis oleks oma ressurside ja tegevuste planeerimisel samavõrd sõltumatu täitevvõimust, nagu seda on õiguskantsleri ja riigikontrolöri ametkonnad.“ (Riigikogu 13. aprilli 2011 istungi stenogramm <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201104131400#PKP-8348>)

<sup>59</sup> Riigikaitseaduse § 9 lõikes 1 sätestatakse: „Kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist juhivad peaminister.“

turvatumet. Seetõttu arendatakse arengukava elluviimise ajal neid võimeid järjepidevalt.<sup>60</sup> Riigikaitse arengukava rakendamise raames on vaja täpsustada asutuste tipuvõimete regulatsiooni neid ülesandeid reguleerivates seadustes.

Järgnevalt on analüüsitud riigiasutuste tipuvõimeid avalike allikate põhjal niivõrd, kui see teabele juurdepääsu piirangute tõttu ning eelviidatud kava ja arengukava kasutamata on võimalik. Tegemist on näitliku loeteluga mõnedest ülesannetest, mida võib kriisi või kriisi lahendamiseks väljakuulutatud erikorra ajal vajalik täiendavalt täita:

asutus/ funktsioon	Ülesanne	tipuvõime
politsei	<ul style="list-style-type: none"> <li>- süütegude ennetamine ja selgitustöö;</li> <li>- riikliku järelevalve teostamine;</li> <li>- kuritegude kohtueelne uurimine;</li> <li>- väärtegude kohtuväline menetlemine;</li> <li>- aresti ja kinnipidamise täideviimine;</li> <li>- otsingu- ja päästetöö tegemine;</li> <li>- merereostuse avastamine ja kõrvaldamine;</li> <li>- riigipeade, kaitstavate isikute ja objektide valve;</li> <li>- isikut tõendavate dokumentide väljastamine;</li> <li>- kodakondsus- ja migratsioonivaldkonna asjad;</li> <li>- väljasõidukohustus ja sissesõidukeeld;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vägivaldsete massimeeleavalduste tõkestamine;</li> <li>- massiliste rahutuste ja rüüstamiste mahasurumine;</li> <li>- massiliste asüülitaotluste lahendamine;</li> <li>- ulatusliku evakuatsiooni korraldamine;</li> </ul>
piirivalve	<ul style="list-style-type: none"> <li>- riigipiiri valvamine ja piiriületuse korraldamine;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- massilise ebaseadusliku sissepääsu tõrjumine;</li> <li>- Schengeni sisepiiri taastamise tagamine;</li> <li>- riigipiiri ründe esmane tõrjumine ja maa-ala kaitse;</li> </ul>
pääste	<ul style="list-style-type: none"> <li>- päästetööde tegemine;</li> <li>- demineerimistöde tegemine;</li> <li>- häirekeskuse ülesannete täitmine;</li> <li>- päästeala riiklik järelevalve;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- suurõnnetuste päästetööd;</li> <li>- suurte metseatulekahjude kustutamine;</li> <li>- suure seostuse kõrvaldamine maal ja vees;</li> <li>- keemiaõnnetuste kõrvaldamine;</li> </ul>
vangla	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vangistuse täideviimine;</li> <li>- eelvangistuse täideviimine;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ennetava kinnipidamise täideviimine (?)</li> <li>- sõjavangide ja –kurjategijate kinnipidamine (?)</li> </ul>

Iga asutus peab eelduslikult täitma enda ülesandeid ise, sh koondama selleks vajalikud vahendid, inimesed, teadmised ja volitused. Materiaalse õiguse efektiivse rakendamise eelduseks on ka avaliku halduse organisatsiooni loomine sellisena, et erinevate lülide otsustamispädevus ei kattuks<sup>61</sup>. Seega on lähtekohaks, et erinevate asutuste ülesanded haldusorganite, uurimisasutuste, kohtuväliste menetlejate või muu funktsiooni raames oleksid üksteise suhtes selgelt eristatud (pädevus). Ülesannete jäävuse ja jätkuvuse põhimõttest lähtuvalt säilib reeglina sama avalike ülesannete täitmise korraldus (eelkõige organite ja asutuste pädevus ja volitused) kriisi ja väljakuulutatud erikorra (sh sõjaseisukorra) ajal. Ülesannete jäävuse põhimõttest tulenevalt peavad siseturvalisuse asutused kavandama ka enda tipuvõimed ning selleks varuma ressursid, koolitama välja ametiisikud ja looma vastava töökorralduse.

Teiseks probleemiks kriisi ja väljakuulutatud erikorra, sh mobilisatsiooni rakendamise, ajal on vajadus vähendada ülesannete täitmist ja koondada jõud kriisi lahendamiseks. Kehtivas õiguses sisuliselt puudub regulatsioon ülesande täitmise vähendamiseks kriisi ja kriisi lahendamiseks väljakuulutatud erikorra ajal (erandina nt vangistuseseaduse § 72 lõikes 3 sätestatud võimalus lubada kinnipeetavatele lühiajalist väljasõitu seoses hädaolukorra lahendamisega). See, kas ja milliseid ülesandeid saaksid siseturvalisuse asutused vähendada sõja, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või kõrgendatud kaitsevalmidusega seoses, väljub käesoleva analüüsi raamest ning vajab eraldi käsitlemist.

<sup>60</sup> Riigikantselei 23. veebruari 2017 esitatud Vabariigi Valitsuse istungi protokollis märgitava otsuse „Riigikaitse arengukava 2017–2026“ Riigikogu riigikaitsekomisjonile arutamiseks esitamine“ eelnõu seletuskirja lisa 1 „Riigikaitse arengukava 2017–2026 mõjude hindamine“ lk 13; kättesaadav:

<http://eelvoud.valitsus.ee/main#K6nlcr6s>.

<sup>61</sup> N. Aas. Kes vastutab kohtueelse menetluse eest? – Juridica IX/2000, lk 584.



### 3.3.2. Ametiabi andmine Kaitsevääle

Asutused teevad enda ülesannete täitmisel koostööd teiste asutustega. Koostöö võib seisneda teise asutuse teavitamisega<sup>62</sup>, teise asutuse arvamuse või kooskõlastuse<sup>63</sup> küsimises või avaliku ülesande kooskõlastatud täitmisel nii, et iga asutus tegutseb oma pädevuse ja volituste piires. Koostöö põhimõtte tähendab suhtlemist teiste asutustega kui partneritega, kuid ei tähenda ressursside kulutamist teiste asutuste eesmärkide saavutamiseks. Ametiabi erineb tavalisest asutuste vahelisest koostööst selle poolest, et ametiabi andev asutus kasutab enda ressursse ning tegutseb enda pädevuse ja volituste raames selleks, et aidata kaasa teise asutuse eesmärkide saavutamisele (ametiabi andja võib seeläbi ka enda ülesannet täita ja omi eesmärke saavutada, kuid see on ametiabi osutamise seisukohalt teisejärguline)<sup>64</sup>. Süstemaatiline koostöö ja ametiabi võivad omavahel põimuda; näiteks riigiasutuste koostööd päästesündmuse toimimisel iseloomustab üldjuhul iga asutuse piirdumine enda pädevusvaldkonnaga, ehkki tegutsemist koordineeritakse, aga vajadusel osutavad asutused üksteisele ametiabi.<sup>65</sup> Asutuste koostöö võib olla reguleeritud ka õigusaktiga.<sup>66</sup> Kuna ametiabi andmine, nii nagu ka muu koostöö teise asutusega (nt arvamuse andmine, kooskõlastamine vms), raskendab ametiabi andjal enda ressursside planeerimist ja enda ülesannete täitmist, siis peaks ametiabi olema pigem erandjuhtum ning iga asutus peaks enda ülesannete täitmiseks vajalikud vahendid, inimesed, teabe ja volitused ise koondama.

Põhimõtteliselt peavad haldusorganid oma ülesanded täitma ise, koos kõigi ettevalmistavate, toetavate ja rakenduslike abinõudega. Teise asutuse abi kasutamine võib olla vaid erandlik ning peab tuginema põhjendatud vajadusele tulenevalt asutuste spetsialiseerumisest või ressursside säästmise vajadusest. Halduskoostöö seaduse 3. peatüki sätteid ei anna alust teha enamikku ülesande täitmiseks vajalikest toimingutest teise asutuse poolt ega ammugi mitte ülesannet tervikuna teisele organile üle

---

<sup>62</sup> Näiteks korrakaitse seaduse § 6 lõike 5 kohaselt edastab korrakaitseorgan, kui ohu ennetamine, väljaselgitamine ja tõrjumine või korrariikkumise kõrvaldamine ei ole tema pädevuses, siis teate meetme kohaldamise vajalikkuse kohta pädevale korrakaitseorganile (järelevalveesildis).

<sup>63</sup> Näiteks haldusmenetluse seaduse § 16 lõike 1 kohaselt edastab haldusorgan, kui taotluse lahendamiseks on vaja teise haldusorgani kooskõlastust või arvamust ja seda ei ole antud, taotluse koopia koos dokumentidega teisele haldusorganile, näidates ära tähtaja, mille jooksul tuleb teha otsus kooskõlastuse andmise kohta või esitada aramus.

<sup>64</sup> Halduskorralduse seaduse eelnõu nr 474 SE I § 61 lõike 1 kohaselt andis ametiabi üks asutus teisele. Riigikogus muudeti eelnõu nr 474 SE I oluliselt, sellest jäeti välja halduskorraldus üldiselt ning ametiabi kitsendati ühe haldusorgani antava abiga teisele haldusorganile (st üksnes haldusülesande täitmise, mitte süüteomenetluse, varahalduse või muu funktsiooni raames; vrd haldusmenetluse seaduse § 8 lõikega 1).

<sup>65</sup> Ü. Madise (toim.). Aramus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. – Tartu Ülikool, riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituut; kättesaadav: [http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Aramus\\_halduskorralduse\\_kavale\\_02\\_19-2.pdf](http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Aramus_halduskorralduse_kavale_02_19-2.pdf); lk 21. S. Laos/U. Lõhmus: Ü. Madise (koost.), PS, 2012, § 43 komm 13.1

<sup>66</sup> Vt nt Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011. a määrus nr 5 „Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord“. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122015016>; Vabariigi Valitsuse 23. jaanuari 2002. a määrus nr 44 Kiirabi, haiglate ning päästeasutuste ja politsei kiirabialase koostöö kord“. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103122014025>; või varem ka siseministri 3. mai 1996. a määrus nr 7 „„Politsei ning tuletõrje- ja päästeasutuste koostöö kord tulekahju, plahvatuse, tehnoloogilise avarii, radioaktiivse saastatuse ja muu õnnetuse sündmuskohal“ kinnitamine“. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/33069>; kehtetu alates 28. detsembrist 2012).

anda (delegeerida). Ametiabi ei tohi kuritarvitada pädeva taotleja pideva alafinantseerimise või personalipuuduse kompenseerimiseks.<sup>67</sup>

Ametiabi osutamise korral ei toimu muudatust senises pädevuskorras, abi osutajal peab ka enne olema võimalik vastavaliigilisi toiminguid läbi viia. Abile viitab aga see, et vastav toiming ei ole vajalik abi osutajale seatud eesmärkide saavutamiseks ja see viiakse läbi vaid abipaluja taotlusel. Avaliku võimu teostamise akti võtab lõppkokkuvõttes vastu aga ikkagi abipaluv organ, abi osutava organi ülesandeks on teha vaid teatud eeltööd selleks, ta ei või abipaluja eest ise otsust langetada. Ametiabi näol on seega tegemist üksikjuhtumitega piiratud abiga, millele toetudes ei ole võimalik kanda ühe organi kompetentsi teisele ja mis ei sobi pikemaajalise organitevahelise koostöö sätestamiseks.<sup>68</sup> Halduskoostöö seaduse § 17 lõike 2 punkt 2 kohaselt ei loeta ametiabi „kohustusi teiste asutuste abistamisel või teavitamisel, mis on peale pandud väljaspool ametiabi regulatsiooni (nt MKS § 28-29, VMS § 271 lg 1, EhS § 60 lg 1 p 3, 41, § 63 lg 1 p 3, 41). Ka niisugustel juhtudel ei saa aga täielikult välistada HKTS § 17-20 põhimõtete kohaldamist analoogia korras. HKTS § 17 lg 2 p 2 ei välista ametiabi regulatsiooni täpsustamist ja täiendamist eriseadustes (nt JAS § 7 lg 2 ja 21, KonS § 49, KKS § 6 lg 6, § 2 lg 1, § 31 lg 5 ls 2, § 39,46 HOS § 30, RahaPTS § 45 lg 1, VangS § 109 lg 4, RSVS § 52 lg 2 p 2, PPVS § 714) 47 ega valitsuse või ministri määrusega, samuti asutustevahelise raamlepinguga.“<sup>69</sup>

Ametiabi ülesanne on tasandada haldusorganisatsiooni funktsiooni- ja pädevusjaotusest tulenevat killustatust avaliku halduse toimimisel. Ametiabi aitab seega tagada riigivõimu ühtsust, võimaldab kasutada teise asutuse volitusi ja ressursse nende dubleerimise asemel, aitab vältida topelt tööd, teenides nõnda lihtsa, eesmärgipärase, ökonoomse ja kiire menetluse eesmärki.<sup>70</sup> **Abistava asutuse pädevus, volitused ega viimaste kasutamiseks õigusaktidega kehtestatud materiaaõiguslikud eeldused ametiabi käigus laieneda ei saa.** Ametiabi korras võib abistav asutus teha vaid sellise toiminguga (anda akti), milleks tal on kõik õiguslikud võimalused ka väljaspool ametiabi raamistikku. See tähendab ka, et isiku õigusi riivavate aktide andmiseks ja toimingute tegemiseks vajalik õiguslik alus peab tulenema tavapäraselt abistava asutuse jaoks kehtivatest õigusnormidest.<sup>71</sup> Kui abinõu, nt tulirelva kasutamise või varjatud jälgimise, kohta käiv materiaaõigusnorm lubab meedet rakendada vaid teatud eesmärkidel, siis tuleb neid silmas pidada ka ametiabi osutamisel. Samuti võimaldab ametiabi territoriaalselt pädeval asutusel teha territoriaalselt ebapädeva asutuse ülesande täitmiseks vajaliku toiminguga.

Õigusriigi põhimõttest tulenevalt tuleb vältida olukorda, kus üks haldusorgan laenab teiselt ametiabi korras põhiõigustesse sekkumise aluseid, mida seadusandja temale endale pole andnud. Sellist õigust ei saa tuletada asjaolust, et lõppkokkuvõttes tegutsetakse ühise eesmärgi nimel (nn funktsionaalne ühtsus). Kui palju koostööd ja mil viisil võivad politseiorganid sisemise rahu tagamisel teha, peab järelduma siiski üksnes seadusest. Ülal kirjeldatud olukorra vältimise kohustus tuleneb lõppkokkuvõttes juba politseitegevuse seaduslike aluste piisavalt selge sätestamise kohustusest.<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. – Tartu Ülikool, riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituut; kättesaadav: [http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus\\_halduskorralduse\\_kavale\\_02\\_19-2.pdf](http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus_halduskorralduse_kavale_02_19-2.pdf); lk 20.

<sup>68</sup> N. Aas. Kes vastutab kohtueelse menetluse eest? – Juridica IX/2000, lk 589.

<sup>69</sup> Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. – Tartu Ülikool, riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituut; kättesaadav: [http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus\\_halduskorralduse\\_kavale\\_02\\_19-2.pdf](http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus_halduskorralduse_kavale_02_19-2.pdf); lk 21.

<sup>70</sup> I. Pilving. Ametiabi – Juridica III/2015, lk 177

<sup>71</sup> vrd N. Aas. „Kes vastutab kohtueelse menetluse eest?“, Juridica 2000/IX, lk 584, 589; seoses politsei abiga raviaasutusele vt Riigikohtu halduskolleegiumi 20.12.2005 kohtuotsus asjas nr 3-3-1-68-05, punkt 10.

<sup>72</sup> K. Jaanimägi. Politsei sisemise rahu tagajana, Juridica VII/2005, lk 459

Haldusorgan peab kaaluma ametiabi taotlemist võrdselt teiste haldusülesande täitmise viisidega. Ametiabi vajaduse üle otsustab taotlej asutus kaalutusõiguse alusel, pidades silmas üldisi haldusmenetluse põhimõtteid nagu efektiivsus, mõistlik menetlusaeg, kulude ja ebaseadmisvõimaluste vältimine (haldusmenetluse seaduse § 5) ning ametiabi eesmärgid.<sup>73</sup> Ametiabi kasutamata jätmise olukorras, kus see oleks võinud kõrvaldanud takistuse isikut soodustava toimingut tegemisel (nt vahistatu vanglast väljaviimisele), võib muuta toimingut tegemata jätmise õigusvastaseks ja olla aluseks puudutatud isiku kaebuse rahuldamisel. (Riigikohtu halduskolleegiumi 13. detsembri 2006. a kohtuotsus asjas nr 3-3-1-73-06, p 11.) Abistava asutuse toimingute ja haldusaktide vaidlustamisel on vastustajaks abistav asutus.<sup>74</sup> Kui taotlej asutus kasutab üksnes abistava asutuse seadmeid või muud vara, st abistava asutuse ametnikud ei tee ametiabi raames toiminguid, ei ole abistav asutus vastustajaks.<sup>75</sup> Abitaotluse, samuti tegevuse, mille tarvis abi taotletakse, õiguspärasuse eest saab vastutada vaid taotlej asutus (politsei ei saa ravisutuse asemel asuda hindama psühhiaatrilise ravi vajadust).<sup>76</sup>

Kaitseväge võib sõja või sõjaseisukorra ajal, mobilisatsiooni tagamiseks või riigikaitse sundkoormise rakendamiseks taotleda ametiabi siseturvalisuse asutuselt, kui haldusakti andmine või toimingut sooritamine on selle siseturvalisuse asutuse pädevuses. Selleks võib olla isikute, kelle puhul on kahtlus, et nad võivad mobilisatsioonist kõrvale hoida, asukoha väljaselgitamine ja vajadusel kinnipidamine. Samuti võib selleks olla ka kutse isiklik kättetoimetamine vms. Ametiabi andmine eeldab, et ametiabi andval haldusorganil on haldusakti andmiseks või toimingut sooritamiseks vajalik pädevus ja volitused olemas (ning sellega seoses ka vajaliku kvalifikatsiooniga ametiisikud ja vajalikud seadmed ja muu varustus). Seaduse tasemel ei ole vaja eraldi volituse ametiabi taotlemiseks ja andmiseks sätestamist, vaid piisab halduskoostöö seaduse § 17-§ 20 üldisest regulatsioonist. Seadusandja saab määratleda ka teatud abistava ülesande siseturvalisuse asutuse pädevuses oleva ülesandena, st välistada selle ülesande seega ametiabi regulatsiooni alt, või jätta ülesanne Kaitseväge pädevusse, kuid võimaldada ametiabi küsimist siseturvalisuse asutuselt.

Mitmed autorid<sup>77</sup> on leidnud, et Kaitseväge ja Kaitseväe kaasamine politsei ülesannete täitmisele on ametiabi. Selle seisukohaga ei saa nõustuda põhjusel, et kaasamise korral täidab Kaitseväge või Kaitseväe politsei või muu haldusorgani ülesandeid, kaasatav üksus tegutseb politsei või muu haldusorgani juhtimisel ning pädevuse ja volituste raames. Seega erineb kaasamine ametiabist (vt täpsemalt allpool).

---

<sup>73</sup> Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. – Tartu Ülikool, riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituut; kättesaadav: [http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus\\_halduskorralduse\\_kavale\\_02\\_19-2.pdf](http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus_halduskorralduse_kavale_02_19-2.pdf); lk 22.

<sup>74</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 24.11.2005 kohtuotsuses asjas nr 3-3-1-61-05 ja 20.12.2005 kohtuotsuses asjas nr 3-3-1-68-05 21, J. Sild. Politsei kaasamine ametiabi korras. Lõputöö. – Sisekaitseakadeemia, Politseikolledž; lk 15.

<sup>75</sup> Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. – Tartu Ülikool, riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituut; kättesaadav: [http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus\\_halduskorralduse\\_kavale\\_02\\_19-2.pdf](http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus_halduskorralduse_kavale_02_19-2.pdf); lk 26.

<sup>76</sup> Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. – Tartu Ülikool, riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituut; kättesaadav: [http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus\\_halduskorralduse\\_kavale\\_02\\_19-2.pdf](http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus_halduskorralduse_kavale_02_19-2.pdf); lk 24, sama A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 178.

<sup>77</sup> Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. – Tartu Ülikool, riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituut; kättesaadav: [http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus\\_halduskorralduse\\_kavale\\_02\\_19-2.pdf](http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus_halduskorralduse_kavale_02_19-2.pdf); lk 21; I. Pilving. Ametiabi – Juridica III/2015, lk 179.

### 3.3.3. Asutuse kaasamine riigikaitssesse

Kaasamine erineb ametiabi selle poolest, et kaasatav haldusorgan tegutseb kaasava haldusorgani pädevuse ja volituste piires ning allub kaasava haldusorgani juhtimisele. Kui ametiabi osutamisel ametiabi andja ega saaja pädevus ega volitused ei muutu, siis kaasamise korral kaasatava asutuse pädevus ja volitused selles osas, mis neid kaasati teise haldusorgani ülesande täitmisele, muutuvad (sh võib asutus, kes oma põhiülesannete täitmisel ei ole haldusorgan, korrakaitseorgan, kohtuväline menetleja ega muu sellise funktsiooni kandja, muutuda kaasatavas osas haldusorganiks, korrakaitseorganiks, kohtuväliseks menetlejaks või muu vastava funktsiooni kandjaks; nt Sisekaitseakadeemia üliõpilaste või õpilaste kaasamine politsei, pääste või muu asutuse ülesannete täitmisesse). Kaasamise ulatus määratakse kindlaks kaasamist reguleeriva seadusega.

Kaasamise fakt iseenesest ei muuda kaasatava haldusorgani pädevust ega volitusi. Seaduse reservatsiooni põhimõttest tulenevalt tuleb kaasamise ulatus, st kaasatava haldusorgani pädevus ja volitused, määrata kindlaks seadusega. Kaasamise korral võib seadusega määratud pädevus ja volitused tekkida kaasataval haldusorganil vahetult seaduse alusel või kaasamise otsuses määratud ulatuses, tingimustel ja korras (nt otsustatakse kaasamine üksnes riikliku järelevalve teostamiseks ilma kohtuvälise menetleja pädevuseta või otsustatakse kaasamine üksnes riikliku järelevalve üld- ja erimeetmete kohaldamiseks ilma vahetu sunni kohaldamise volitusega vms).

Kaasamisel allutatakse kaasatav haldusorgan kaasava haldusorgani juhtimisele (operatiivne alluvus), ilma et kaasatava haldusorgani teenistuslik või funktsionaalne alluvus muutuks. Sarnaselt pädevuse ja volitustega ei tekki ka kaasatava haldusorgani operatiivne alluvus kaasavale haldusorganile iseenesest (kuigi konkreetse sätte puudumisel võib selle ka tuletada kaasamise eesmärgist ja muust regulatsioonist tõlgendamise teel), vaid see peab olema kindlaks määratud seadusega. Operatiivne alluvus ei pruugi tekkida iga konkreetse kaasatava ametiisiku tasemel (nt võib Kaitseväe kaasamisel jääda kaasatud jao kaitseleitlased oma jaoülema alluvusse), vaid piirduda kaasatud üksuse allutamise ja kaasava asutuse, staabi või muu operatiivjuhi alluvusse. Seadusega tuleb kindlaks määrata, milline on operatiivse alluvuse süsteem, teabe edastamise ja käskude andmise kord.

Kaasamise osas saab eristada kahte liiki kaasamist. **Esimesel juhul** kaasab sündmust lahendav haldusorgan teised haldusorganid nende pädevuses olevate ülesannete täitmiseks, ise juhtides sündmuse lahendamist (nt hädaolukorra seaduse § 14) (edaspidi *sündmuse juhtimine*). Sündmuse juhtimine erineb ametiabi selle poolest, et kaasatavad asutused allutatakse sündmust lahendava haldusorgani juhtimisele, samas kui ametiabi andev haldusorgan ei allu ametiabi saavale haldusorganile. **Teisel juhul** kaasab sündmust lahendav haldusorgan teised haldusorganid tema enda pädevuses oleva ülesande täitmiseks, kaasatavad haldusorganid allutatakse sündmust lahendava haldusorgani juhtimisele ja saavad sündmust lahendava haldusorgani pädevuse ja volitused (nt KorS § 16<sup>1</sup> ja § 16<sup>2</sup>, hädaolukorra seaduse § 34 jj või erakorralise seisukorra seaduse § 15 jj) (edaspidi *inkorporeerimine*). Inkorporeerimine erineb ametiabi selle poolest, et kaasatavate haldusorganite pädevus ja volitused muutuvad (st nad saavad sündmuse lahendamise seoses osa kaasava haldusorgani pädevusest ja volitustest).

### 3.3.3.1. Sündmuse juhtimine

**Sündmuse juhtimise** korral otsustab kaasav haldusorgan, kas on tegemist sellise olukorraga, kus on vaja korraldada erinevate haldusorganite koordineeritud ja juhitud koostööl põhinev struktuur. Mitte igasugune teise haldusorgani teavitamine või väljakutsumine ei tähenda, et tegemist oleks sündmuse juhtimisega (nt päästemeeskonna vanem teavitab Häirekeskust kannatanust või õigusrikkumisest ning saadud teabe alusel saadetakse välja kiirabi või politsei brigaad). Sündmuse juhtimisega on tegemist siis, kui üks haldusorgan otsustab teistele haldusorganitele siduvalt nende kaasamise vajaduse ning allutab need sündmuse lahendamise käigus enda juhtimisele.

**näide.** Toimub veoauto, tsisternauto ja kahe sõiduauto kokkupõrge, mille tulemusena on liiklus teel takistatud (veoautolt kukub teele last), tekib keskkonnareostus (tsisternautost valgub välja kütust ja see voolab teekraavi ja pinnasele) ning autodes viibinud inimesed saavad kannatada. Sündmuskohale saadetakse välja päästemeeskond, politseibrigaad ja kiirabi. Vastavalt päästeseaduse § 3 lõikele 1 on tegemist päästesündmusega, mille lahendamiseks tehtavad edasilükkamatud tööd on päästeseaduse § 3 lõike 1<sup>1</sup> mõistes päästetööd. Vastavalt päästeseaduse § 6 lõike 1 kohaselt juhib päästetööd päästetööde juht, kes on päästametnik. Päästetöö juhile alluvad kõik päästesündmusel osalevad riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused ning eraõiguslikud juriidilised isikud (päästeseaduse § 6 lõige 3). Päästetöö juhil on õigus anda päästetöö korraldusi teistele riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning eraõiguslikele juriidilistele isikutele, arvestades nende asutuste ja isikute pädevust ning volitusi (päästeseaduse § 6 lõige 4). Päästetööde juhiks on esimesena sündmuskohale saabunud päästemeeskonna vanem või temast ametikoha poolest kõrgem päästametnik. Päästetööde juhil on volitus anda korraldusi politseile, kiirabile ja teistele sündmuse lahendamiseks kaasatud haldusorganitele. Päästetööde juht on pädev otsustama, kas ja milliseid teisi haldusorganeid sündmuskohale kutsuda ning kuidas nende tegevus sündmuskohal korraldada. Samas peab päästetööde juht arvestama haldusorganite pädevus ja volitustega, sest sündmuse lahendamisel saab iga haldusorgan tegutseda üksnes enda pädevuse ja volituste piires, nt politsei korraldada liiklust ja teostada liiklusjärelvalvet, kiirabi osutada edasilükkamatut arstiabi jne. Sündmuse juhtimisel ei muutu seadusega määratud pädevus ja volitused ning päästetööde juht ei ole pädev ülesandeid ümber korraldama. Seadusandja on lisaks andnud päästetöödele prioriteetsuse, mida arvestades saavad teised organid ja asutused täita oma ülesandeid kooskõlastatult päästetööde juhiga (nt saab uurimisasutus sooritada menetlustoiminguid, kui päästetööde juht on seda lubanud). Teisalt peab päästetööde juht tagama, et teistel organitel ja asutustel on võimalik enda seadusest tulenevaid ülesandeid täita (nt tagama sündmuskoha puutumatus ja tõendite säilimise niivõrd, kui see päästetööde tegemise vajadusi arvestades on võimalik).

**näide.** Südatalvel lõhkeb keskkütte magistraalatoru ning seetõttu jääb korterelamute asum (ligikaudu 75 korterelamut, millest igas ligikaudu 150 korterit, kokku hinnanguliselt 33750 elanikku) vähemalt nädalaks või kaheks ilma küttest. Avarii hetkel on õues – 17°C ning prognoosi kohaselt langeb temperatuur vahemikku -25°C kuni -30°C. Kaugkütteteenust osutab AS LinnaVesi. Vastavalt hädaolukorra seaduse § 36 lg 4 p-le 1 on enam kui 10 000 elanikuga linnas kaugkütte korraldamine elutähtis teenus ning elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus on kohaliku omavalitsuse üksus. Seega otsustab Linn, kas tegemist on hädaolukorraga (hädaolukorra seaduse § 14 lg 3) ning juhib hädaolukorra lahendamist (hädaolukorra seaduse § 14 lg 1 p 2). Linn kui hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus lahendab hädaolukorra õigusaktidega temale antud pädevuse ja volituste ning hädaolukorra lahendamise plaani kohaselt. Hädaolukorra lahendamise plaan on koostöökokkulepe, milles hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus ja hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutus või isik

lepivad kokku hädaolukorra lahendamise korralduse (hädaolukorra seaduse § 15 lg 2) ning üldjuhul ei alluta seadus kaasatud haldusorganeid hädaolukorra lahendamist juhtivale asutusele (vrd nt VangS § 72 lg 2). Lisaks hädaolukorra plaanis kokku lepitule võib hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus kohustada massiteabevahendi valdajat ja elektroonilise side ettevõtjat avaldama või edastama muutmata kujul ja tasuta teate hädaolukorra ja selle lahendamise kohta ning käitumisjuhiseid (hädaolukorra seaduse § 13). Hädaolukorra lahendamisel haldusorganite seadusega määratud pädevus ja volitused ei muutu, st iga asutus saab tegutseda üksnes enda pädevuse ja volituste raames. Hädaolukorda juhtiv asutus ei saa ülesandeid ümber korraldada ega anda korraldust täita ülesannet viisil, milleks puudub seadusega antud volitus.

**näide.** 3. augustil puhkenud metsatulekahjule reageeris Valla päästemeeskond. Tulekahju ei õnnestunud kontrolli alla saada ja tuli levis, sh süttis koristamata viljapõld ja selle kaudu levis tuli kahele elumajale (välja saadetud neli päästemeeskonda, kaks politseipatrulli ja üks kiirabibrigaad). 3. augusti pealelõunal tõusis tuul ning Päästeameti hinnangul võis tuli öö jooksul levida Külale ja Alevile. Päästeamet otsustas, et tegemist on hädaolukorraga ning moodustas staabi koos politsei, kiirabi ja Valla sotsiaaltöötajaga. Avalikkust teavitati tulekahjust ja selle võimalikust leviku suunast. 3. augusti õhtul tõusis tuul veelgi ning tulekahju lähenes Külale ja Alevile, samuti olid tules hävinud elektri alajaam ja liinid ligi 5 km pikkusel lõigul, mis tõi kaasa Alevi elektrikatkestuse (sh veepuhastusjaama ja ühisveevärgi katkestuse). Päästeameti peadirektor tegi siseministrile ettepaneku algatada eriolukorra väljakuulutamise viibimiskeelu, töökohustuse ja vallasasja sundkasutuse ning valdusesse sisenemise kohaldamiseks. Vabariigi Valitsuse korraldusega kuulutati 4. augusti hommikul metsatulekahju ja selle ohu piirkonnas välja eriolukord ning määrati eriolukorra juhiks siseminister. Hädaolukorra seaduse § 19 lg 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus eriolukorra välja kuulutada, kui hädaolukorda ei ole võimalik lahendada ilma eriolukorra juhtimiskorraldust või meetmeid rakendamata. Eriolukorra lahendamist juhib ja koordineerib Vabariigi Valitsuse nimetatud minister (hädaolukorra seaduse § 24 lg 1), kes määrab ühe või mitu eriolukorra tööde juhti (§ 25 lg 2) ning kellel on õigus anda korraldusi eriolukorra tööde juhile, asutustele ja muudele avaliku halduse ülesandeid täitvatele isikutele, arvestades nende asutuste ja isikute pädevust ning volitusi (§ 24 lg 2). Eriolukorra ajal tekib vastavalt Vabariigi Valitsusel, eriolukorra juhil, eriolukorra tööde juhil või määratud ametiisikul volitused rakendada töökohustust, asja sundkasutamist või sundvõõrandamist, valdusesse sisenemist, viibimiskeeldu ja liikumis- ja kogunemispäringuid. Eriolukorra väljakuulutamine on vajalik, et kohaldada töökohustust (§ 26), vallasasja sundkasutust (§ 28), valduses viibimist puude langetamiseks (§ 30) ja viibimiskeeldu (§ 31) ning see otsustamine tuleb allutada õiguslikel, poliitilistel või organisatsioonilistel põhjustel ministrile. Kui eriolukorra juht või muu organ kohaldab eriolukorra meetmeid, siis tekib tema määratud asutusel pädevus see meede ka ellu rakendada. Seega eriolukorra väljakuulutamise ja eriolukorra juhi (või muu seaduses nimetatud organi) otsuse alusel täieneb haldusorgani pädevus eriolukorra juhi (või muu seaduses nimetatud organi) haldusaktiga rakendatud meetmete ulatuses.

Samas tuleb arvestada, et mõnel juhul ei pruugi olla selge, kas tegemist on tavaolukorras tehtava pääste- või demineerimistöö vms ülesandega või hädaolukorraga. Hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid (hädaolukorra seaduse § 2 lõige 1).

**näide.** Vanglas tehakse pommiähvardus ning leitakse hoone E2 juurest pommisarnane ese. Vangla teavitab juhtumist Häirekeskust, kes saadab kohapeale demineerimisrühma ja päästemeeskonna, kiirabi brigaadi ja politsei patrullid. Vanglasse saabunud demineerimistöõde juht hakkas korraldama demineerimistöid, sh andis vanglale korralduse E2 hoone vahistatud paigutada ümber teistesse hoonetesse, samuti kutsus välja veel ühe päästemeeskonna. Vangla direktor keeldus korraldust täitmast ning leidis, et tegemist on hädaolukorraga, mille juhtimine on vangla direktori pädevuses. Kuna teise päästemeeskonna välja kutsumine ei olnud vangla direktori kui hädaolukorra lahendamist juhtiva asutusega kooskõlastatud, siis päästeautot vanglasse ei lubatud. Samuti keeldus vangla lubamast päästemeeskonda hoone E2 ruumidesse, mille tõttu viimane oli sunnitud uste avamiseks kasutama ketaslõikurit. Pädevusvaidluse lahendamisel omab tähtsust, kas tegemist oli demineerimistöõde (päästeseaduse § 3 lg 1<sup>2</sup>) või hädaolukorra (hädaolukorra seaduse § 2 lg 1) lahendamisega. Hädaolukorra seaduse § 14 lg 3 kohaselt otsustab, kas tegemist on hädaolukorraga, hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus. Vastavalt VangS § 72 juhib hädaolukorra lahendamist vanglas vangla või Justiitsministeerium, kui hädaolukorra lahendamise plaanis pole nähtud ette teisiti, seevastu hädaolukorra seaduse § 14 lg 1 p 1 ja 3 koostöös lahendab pommiohust tingitud hädaolukorra Vabariigi Valitsuse määratud riigiasutus<sup>78</sup>. VangS § 72 lg 2 kohaselt alluvad vanglas hädaolukorra lahendamisele kaasatud politseiametnikud, päästeametnikud ja tervishoiuteenuse osutajad hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse õiguspärasele korraldustele. Seevastu päästeseaduse § 6 lg2 kohaselt juhib demineerimistöid demineerimistöõde juht, kes on päästeametnik, samas kui hädaolukorra lahendamisel määrab kaasatud asutuste ja isikute ülesanded ning nende täitmise tähtsuse järjekorra ning korraldab asutuste ja isikute vahelist koostööd hädaolukorra juht. Päästeseaduse § 6 lg3 kohaselt alluvad demineerimistöõ juhile kõik päästesündmusel osalevad riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused ning eraõiguslikud juriidilised isikud. Pommiohu kõrvaldamine on demineerimistöõ päästeseaduse § 2 lg 12 tähenduses, kuid see sündmus võib vastata ka hädaolukorra tunnustele, sest vangla vajab pommiohu kõrvaldamiseks erinevate asutuste koostööd.

### 3.3.3.2. Inkorporeerimine

**Inkorporeerimise**<sup>79</sup> korral otsustab kaasav haldusorgan, kas on tegemist sellise olukorraga, kus ühe asutuse ülesannete täitmiseks on vajalik kaasata teine haldusorgani ametiisikud ja muud ressursid koos ülesande täitmiseks vajaliku pädevuse ja volituste ülekandmisega. Inkorporeerimiseks ei ole igasugune teise haldusorgani ametiisikute või muude ressursside kaasamine, vaid selline, kus teine haldusorgan või tema ametiisikud allutatakse kaasava haldusorgani juhtimisele ning antakse kaasava haldusorgani pädevus ja volitused seoses sündmuse lahendamisega. Kaasataval haldusorganil väljaspool inkorporeerimise olukorda seda pädevust ega neid volitusi ei ole (nt kaasatakse vanglateenistuse

---

<sup>78</sup> Analüüsi koostamise ajal ei ole Vabariigi Valitsuse määruse „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord“ eelnõu vastu võetud (EIS toimik nr 17-0426; kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/5d9fe3f8-0fce-47e0-a320-38c068d90fa6>) ning selles ei määrata demineerimistöõdega seotud hädaolukorra eest vastutavat asutust.

<sup>79</sup> Kehtivas õiguses mõistet „inkorporeerimine“ kasutatud ei ole. Seadustes reguleeritakse kaasamist erinevas ulatuses. Käesolevas analüüsis on kasutatud mõisteid „sündmuse juhtimine“ ja „inkorporeerimine“ eristamaks seadustes sisalduvaid erineva ulatuse ja korraldusega teise asutuse kaasamise regulatsioone.

ametnikud politsei poolt avaliku korra tagamiseks massirahutuste ajal, vt täpsemalt allpool). Inkorporeerimine ei ole olukord, kus üks haldusorgan kasutab pelgalt teise haldusorgani vara, ilma teist haldusorganit sisuliselt või tema koosseisu kaasamata (näiteks lubab teisel haldusorganil kasutada oma ruume või sõidukit) – see on riigivaraõiguse valdkonda kuuluv küsimus. Kui teine haldusorgan sooritab enda vara abil ise selle toiminguga enda pädevuse ja volituste piires, siis on tegemist ametiabi (näiteks kiirabi brigaad otsustab valdusesse sisenemise, aga palub päästemeeskonnalt ametiabi ukse maha lõhkumiseks). Samuti ei ole inkorporeerimisega tegemist siis, kui ühe haldusorgani ametiisik viiakse ajutiselt või osakoormusega üle teise haldusorgani koosseisus olevale ametikohale (näiteks viiakse politseiametnik ajutiselt üle päästeametniku ametikohale – see on avaliku teenistuse valdkonda kuuluv küsimus).

Inkorporeerimine on reguleeritud kehtivas õiguses eelkõige Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamisel avaliku korra kaitseks, eriolukorra ja erakorralise seisukorra lahendamiseks. Kuna Kaitseväge või Kaitseliidu kaasamine toob kaasa muudatuse pädevuskorras, on kaasamise alused, pädevuse ja volituste ulatus ja kaasamise kord seaduse tasemel reguleeritud.

Kaitseväge või Kaitseliidu kaasamist võib kasutada **kõige erandlikuma meetmena**. Kaitseväge või Kaitseliitu võib kaasata avaliku korra tagamiseks, eriolukorra lahendamiseks või erakorralise seisukorra lahendamiseks üksnes juhul, kui asjaomane asutus ei saa õigel ajal või üldse mitte seda ülesannet täita ja puuduvad muud vahendid ülesande täitmiseks (KorS § 16<sup>1</sup> lg 6; hädaolukorra seaduse § 34 lg 7; erakorralise seisukorra seaduse § 34 lg 6; kaitseväge korralduse seaduse § 3 lg 2). Kaitseväge ja Kaitseliitu võib kaasata avaliku korra tagamiseks kõige kauem 30 päevaks, kuni eriolukorra lõppemiseni või kuni erakorralise seisukorra lõppemiseni (KorS § 16<sup>1</sup> lg 5; hädaolukorra seaduse § 34 lg 6; erakorralise seisukorra seaduse § 34 lg 5).

KorS § 16<sup>1</sup> lg 1 kohaselt võib Kaitseväge ja Kaitseliitu avaliku korra tagamise eesmärgil kaasata järgmiste ülesannete täitmiseks: 1) KarS §-des 237, 246 ja 266 nimetatud kuritegude ennetamine või tõkestamine; 2) riigikaitseobjekti vastase ründe ennetamine või tõkestamine; 3) riigipiiri või ajutise kontrolljoone ebaseadusliku ületamise ennetamine ja tõkestamine, sealhulgas riigipiiri ületamise ajutise piiramise või peatamise korral riigipiiri seaduse §-s 17 nimetatud juhul ning sisepiiril piirikontrolli ja riigipiiri valvamise kehtestamise korral riigipiiri seaduse §-s 11<sup>3</sup> nimetatud juhul. Hädaolukorra seaduse § 34 lg 1 kohaselt võib Kaitseväge ja Kaitseliitu eriolukorra väljakuulutamise põhjendanud hädaolukorra lahendamisel kaasata järgmiste ülesannete täitmiseks: 1) eriolukorra tööde tegemine; 2) liikluse korraldamine eriolukorra ajal ja turvalisuse tagamine eriolukorra piirkonnas. Erakorralise seisukorra seaduse § 15 lg 1 kohaselt võib Kaitseväge ja Kaitseliitu erakorralise seisukorra lahendamise eesmärgil kaasata järgmiste ülesannete täitmiseks: 1) avaliku võimu organi ja riigikaitseobjekti vastu suunatud ründe ärahoidmine ja tõkestamine; 2) vägivaldaga seotud kollektiivsest surveaktsioonist või vägivaldaga seotud ulatuslikust isikugruppide vahelisest konfliktist tuleneva ebaseadusliku tegevuse tõkestamine; 3) Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldse isoleerimisega seotud ebaseadusliku tegevuse tõkestamine; 4) vägivaldaga seotud massilise korratuse tõkestamine. Eelnevast nähtub, et Kaitseväge või Kaitseliidu kaasamise aluseks on asjaolud, mis viitavad vajadusele täita mõne teise haldusorgani pädevuses olevat ülesannet (v.a erakorralise seisukorra seaduse § 15 lg 1 p 3).

Kehtivas õiguses ei ole reguleeritud, kas Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine tähendab pelgalt politsei või muu korrakaitseasutuse võimekuse tõstmist enda ülesande täitmisel või on tegemist ka taktikalise otsusega. Vastavalt korrakaitseasutuse seaduse § 7 kohaselt kohaldab korrakaitseorgan mitmest sobivast ja vajalikust riikliku järelevalve meetmest seda, mis nii isikut kui ka üldsust eeldatavalt kõige vähem kahjustab, kohaldab ainult sellist riikliku järelevalve meetet, mis on proportsionaalne, arvestades meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda, ja kohaldab riikliku järelevalve meetet vaid nii kaua, kui selle eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik



saavutada. Kaitseväge jõu kasutamise reeglid võivad politseilistest sõltuvalt konkreetsest olukorrast ja ülesandest erineda, et tagada tõhus heidutus ja ennetada või tõrjuda vastase rünnet. Kaitseväge korralduse seaduse § 45 punkti 2 ja § 46 lõike 2 kohaselt võib Kaitseväge kasutada jõudu riigi sõjaliseks kaitsmiseks rahuajal väljastpoolt Eesti riigi territooriumi Eesti riigi vastu suunatud ründe tõrjumisel Vabariigi Valitsuse määrusega sätestatud tingimustel. Vabariigi Valitsuse 27.11.2008 määruse nr 162 „Pädeva ülema poolt riigi sõjaliseks kaitsmiseks jõu kasutamise otsustamine rahuajal“ reguleeritakse otsustamise pädevust ja asjaolusid, mille ilmnemisel üldse võib jõudu kasutada. Kaitseväge korralduse seaduse § 44 lõike 2 kohaselt võib riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister kehtestada käskkirjaga Kaitseväge jõu kasutamise korra. Vastavalt riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse § 5 lõike 1 punktile 17 salastatakse Kaitseväge jõu kasutamise kord, välja arvatud teave, mille avalikuks tulek ei kahjusta Eesti Vabariigi julgeolekut, konfidentsiaalsel tasemel 10 aastaks. Seetõttu ei saa kehtivat korda käesolevas analüüsis täpsemalt käsitleda. Seaduse reservatsiooni ja olulisuse põhimõttest (PS § 3 lg 1 ja § 65 p 16) tulenevalt peab seaduse tasemel olema reguleeritud Kaitseväge kaasamise otsuse sisu ja mõju ka kasutatava taktika ning kohalduvate põhimõtete tähenduses. Kaitseväge või Kaitseliidu kaasamise otsustab Vabariigi Valitsus Vabariigi Presidendi nõusolekul korraldusega (KorS § 16<sup>1</sup> lg 2; hädaolukorra seaduse § 34 lg 3; erakorralise seisukorra seaduse § 15 lg 2)<sup>80</sup>. Ettepaneku kaasata Kaitseväge või Kaitseliitu käesoleva paragrahvi lg-s 1 nimetatud ülesande täitmisse teeb Vabariigi Valitsusele vastavalt avaliku korra kaitsmise valdkonna eest vastutav, kriisireguleerimise koordineerimise eest vastutav või sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister kooskõlastatult riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutava ministriga (KorS § 16<sup>1</sup> lg 3; hädaolukorra seaduse § 34 lg 4; erakorralise seisukorra seaduse § 15 lg 3). Kaitseväge või Kaitseliidu kaasamise korralduses märgitakse: 1) ülesanne, mille täitmisse Kaitseväge või Kaitseliitu kaasatakse; 2) ülesande täitmisel osalevate kaitseväelaste või Kaitseliidu tegevliikmete arv või arvu ülempiir; 3) Kaitseväge või Kaitseliidu kaasamise tähtaeg; 4) territoorium, kus Kaitseväge või Kaitseliit oma ülesannet täidab; 5) ametiisik või -isikud, kellele ülesande täitmisel osalevad kaitseväelased või Kaitseliidu tegevliikmed allutatakse; 6) vajaduse korral muud tingimused (KorS § 16<sup>1</sup> lg 6; hädaolukorra seaduse § 34 lg 7; erakorralise seisukorra seaduse § 15 lg 6). Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata avaliku korra tagamiseks kõige kauem 30 päevaks, kuni eriolukorra lõppemiseni või kuni erakorralise seisukorra lõppemiseni (KorS § 16<sup>1</sup> lg 4; hädaolukorra seaduse § 34 lg 5; erakorralise seisukorra seaduse § 15 lg 4).

Kaasamisel allutatakse Kaitseväge või Kaitseliidu üksus ülesande täitmist puudutavates küsimustes üksuse ülema kaudu Vabariigi Valitsuse määratud ametiisikule (KorS § 16<sup>2</sup> lg 1; hädaolukorra seaduse § 35 lg 1; erakorralise seisukorra seaduse § 15<sup>1</sup> lg 1). Haldusorgani kaasamisest tuleb eristada olukorda, kui avaliku teenistuse seaduse § 33 või teenistuse eriseaduse alusel viiakse ametnik ajutiselt üle teise ametiasutuse ametikohale. Ametniku üleviimisel tekib ametnikul teenistussuhe asutusega, kuhu ta üle viidi, samas kui haldusorgani kaasamisel on ametnikul teenistussuhe enda ametiasutusega ning teenistusalaselt allub ametnik oma ametiasutusele, isegi kui ta saab ülesandeid juhtumit lahendava või juhtiva ametiasutuse pädevalt ametnikult.

Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamisel eristatakse **vahetu sunni kasutamise volitusega ja ilma vahetu sunni kasutamise volituseta kaasamist**. Kaitseväge ja Kaitseliit võivad kaasamisel kasutada vahetut

---

<sup>80</sup> Hädaolukorra seaduse § 34 lõike 2, kaitseväge korralduse seaduse § 3 lõike 3 ja päästeseaduse § 31<sup>1</sup> lõike 2 kohaselt kaasatakse Kaitseväge politsei ülesannete, päästetööde ja eriolukorra tööde täitmisesse Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud korras. Vabariigi Valitsuse 18.12.2015 määruse nr 144 „Kaitseväge politsei ülesannete täitmisel ning Kaitseväge ja Kaitseliidu päästetöösse ning eriolukorra tööde tegemisse kaasamise kord“ § 1 lõigete 1 – 3 kohaselt on politsei ülesandeks politsei ja piirivalve seaduse § 3 lõike 1 punktides 1, 4–6 ja 8 sätestatud ülesanded, päästetööde päästeseaduse § 3 lõikes 11 sätestatud tegevused ning eriolukorra tööd hädaolukorra seaduse § 19 lõikes 1 sätestatud tööd. Nende ülesannete täitmisel kaasatakse Kaitseväge või Kaitseliit ilma vahetu sunni kohaldamise õigusega (määruse § 1 lõige 4).

sundi KorS 5. ptk-s politseile sätestatud alustel ja korras KorS § 16<sup>1</sup> lg-s 1; hädaolukorra seaduse § 34 lg 1 p-s 2 ja erakorralise seisukorra seaduse § 15 lg-s 1 sätestatud ülesande täitmiseks (KorS § 16<sup>2</sup> lg 4; hädaolukorra seaduse § 35 lg 4; erakorralise seisukorra seaduse § 15<sup>1</sup> lg 4; kaitseväge korralduse seaduse § 3 lg 1<sup>1</sup>). Kaitseväge kaasatakse vajaduse korral vahetu sunni kohaldamise õigusega: 1) eriolukorra tööde tegemisse hädaolukorra seaduses sätestatud korras; 2) päästesündmuse lahendamisse päästeseaduses sätestatud korras; 3) PPS § 3 lg 1 p-des 1, 4–6 ja 8 sätestatud politsei ülesannete täitmise (hädaolukorra seaduse § 34 lg 2, kaitseväge korralduse seaduse § 3 lg 3 ja päästeseaduse § 31<sup>1</sup> lg 2 ning nende alusel antud Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2015 määrus nr 144 „Kaitseväge politsei ülesannete täitmise ning Kaitseväge ja Kaitseliidu päästetöösse ning eriolukorra tööde tegemisse kaasamise kord“).

\* \* \*

Sarnaselt Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamisega nõ rahuajal, võib olla sõja või sõjaseisukorra ajal või mobilisatsiooni või riigikaitseliste sundkoormiste rakendamiseks vajalik kaasata Kaitseväge ülesannete täitmisesse politseid või teisi siseturvalisuse asutusi. Kehtivas õiguses ei ole nende asutuste kaasamist reguleeritud. Kuna kaasamine toob kaasa muudatuse pädevuses ja volitustes ning alluvuses, siis peab see olema reguleeritud seaduse tasemel.

### 3.3.4. Ülesande täitmise üleminek

Kriisi ja sellest ajendatud erikorra ajal võib esineda olukordi, kus võib olla mõistlik mõne ülesande üleminek teisele asutusele või selle ajutine täitmine teise asutuse poolt, kui pädev asutus ei saa ajutiselt ülesannet täita või peab keskendumata muu põhiülesande täitmisele (nt võib esineda vajadus, et vanglateenistus võtaks kriisi või erikorra ajal teatud tingimustel üle kõik isikute kinnipidamisega seotud funktsioonid, et politsei saaks keskenduda korra tagamisele ja süütegude menetlemisele ning Kaitseväge riigi sõjalisele kaitsmisele). Omaalgatuslik ametiabi on keelatud, tegutsemine ilma pädeva asutuse initsiatiivita oleks vastuolus pädevusnormidega.<sup>81</sup> Seega peab ülesande üleminek olema seaduse tasemel pädevusnormide ja menetlusnormidega selgelt reguleeritud.

Üheks ülesande ülemineku juhtumiks on edasilükkamatu pädevus. KorS § 6 lg-te 3 ja 4 kohaselt kohaldab politsei, kui pädev korrakaitseorgan ei saa või ei saa õigel ajal tõrjuda olulist või kõrgendatud vahetut ohtu või kõrvaldada korrarikkumist, edasilükkamatuid meetmeid korrakaitseaduse alusel (edasilükkamatu pädevus) ning teavitab viivitamata pädevat korrakaitseorganit. Politsei edasilükkamatu pädevus lõpeb, kui on ära langenud asjaolud, mis takistasid pädeval korrakaitseorganil meetmeid kohaldada. Pädev korrakaitseorgan võib politsei kohaldatud meetme lõpetada või kohaldada uut meetet.

Ülesande ülemineku juhtumina saab käsitleda ka fakultatiivse pädevuse määramist. Näiteks algatas Kaitseministeerium septembris 2016. a Kaitseväge liiklusjärelvalvesse kaasamise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse.<sup>82</sup> Selles peeti eelkõige probleemiks olukordi, kus Kaitseväge õppuse

---

<sup>81</sup> Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. – Tartu Ülikool, riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituut; kättesaadav: [http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus\\_halduskorralduse\\_kavale\\_02\\_19-2.pdf](http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus_halduskorralduse_kavale_02_19-2.pdf); lk 21; ja I. Pilving. Ametiabi – Juridica III/2015, lk 179.

<sup>82</sup> Kaitseväge liiklusjärelvalvesse kaasamise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus. Kaitseministeeriumi 1. septembri 2016. a kiri nr 5-1/16/3827; EIS toimik nr: 16-0991; kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/1829ba28-1276-4a9a-82a5-103296263389>

piirkonnas asub kolmas isik õppust häirima või seab oma tegevusega ohtu õppusel osalejad (Kaitseväe sõidukite jälitamine, õppuse piirkonnas sõiduki joobes juhtimine, liikluskorralduse eiramine jms), kuid kaitseväelasel puudub pädevus ja volitused selle isiku suhtes riikliku järelevalve või väärteomenetluse läbiviimiseks. Justiitsministeerium 30. septembri 2016 kirjas nr 8-2/6373 ei toetanud liiklusseadusesse sellise regulatsiooni lisamist, mille kohaselt võiks kaitseväge ehk sõjalise pädevusega valitsusasutus asuda teostama liiklusjärelevalvet liiklusseaduse alusel. Seda põhjusel, et esiteks on liiklusseaduses juba nimetatud korrakaitseorganid, kes tegelevad liiklusseaduse alusel riikliku järelevalve teostamisega ja teiseks peaks kaitseväge kasutamine rahuaja tingimustes olema selgelt erandlik ja kooskõlas põhiseadusega. Kaitseväge põhitegevus ei ole avaliku korra kaitse kui sisemise rahu tagamise osa ja sellekohane eristus on seotud nii menetlusõiguslike kui ka organisatsiooniliste küsimustega. Samas ei ole Justiitsministeeriumi vastuses käsitletud ega ka välistatud Kaitseväele riikliku järelevalve volituste andmine õppuse või muu riigikaitse ülesande täitmise ega Kaitseväge vara, isikute ja teabe ohutuse tagamiseks.

Samas võib sõja või sõjaseisukorra ajal olla vajalik anda osa Kaitseväge vara, isikute ja teabega seotud ülesandeid üle teistele asutustele (nt politsei poolt Kaitseväge vara valve tagamine, vanglate poolt isikute kinnipidamise tagamine jne). Kuna ülesande üleminek tähendab muudatust üldises pädevuse ja sellest tingitult volitustes, siis peab see olema reguleeritud seaduse tasemel.

Kehtivas õiguses on ka regulatsioone, mille põhjal ei ole võimalik üheselt määratleda, kas tegemist on ametiabi, kaasamise või ülesande üleminekuga. Vangistusseaduse § 109 lõike 3 kohaselt võib vangla juurde moodustada relvastatud üksuse eriülesannete täitmiseks. Vangistusseaduse § 109 lõike 4 kohaselt võib vajaduse korral relvastatud üksust või vanglateenistuse ametnikku kasutada ametiabi korras vastavalt halduskoostöö seadusele avaliku korra tagamiseks. Relvastatud üksuse või vanglateenistuse ametniku kasutamisel avaliku korra tagamiseks peab relvastatud üksus või vanglateenistuse ametnik järgima ka politsei tegevust reguleerivate õigusaktide nõudeid. Vangistusseaduse § 109 lõike 3 kohaselt kehtestab relvastatud üksuse ülesanded ja töökorra valdkonna eest vastutav minister määrusega. Justiitsministri 12. detsembri 2002. a määruse nr 81 „Relvastatud üksuse tegevuse kord“ § 5 lg-te 2.1 ja 2.2 kohaselt võtab üksus ametiabi korras osa avaliku korra tagamisest. Ametiabi andmise korralduse annab justiitsminister. Edasilükkamatutel juhtudel otsustab ametiabi andmise asekancler, kes teavitab sellest viivitamatult ministrit ja kanclerit. Ametiabinähtus on selles seaduse reguleeritud relvastatud üksuse iseseisev haldusüksus, mida relvastatud üksusel ei ole väljaspool sellist „ametiabi“ – seega on juba määratluse järgi tegemist millegi muu kui ametiabiga. Asjaolu, et relvastatud üksus peab lähtuma politsei tegevust reguleerivaid õigusakte, viitab nende kaasamisele. Samas ei ole relvastatud üksust allutatud politsei juhtimisele. Seega tuleks käsitleda seda pigem relvastatud üksusele üle antava ülesandena, st relvastatud üksusel tekib vangistusseaduse § 109 lõike 4 sätestatud juhul täiendav pädevus tagada avalikku korda väljaspool vanglat.

## ➔ JÄRELDUSED

**Ametiabi regulatsioon võimaldab kaasata teise haldusorgani juhul, kui teine haldusorgan on konkreetsel juhtumil pädev ja volitatud sekkuma. Kehtivas õiguses sisaldub ametiabist erinevaid teise haldusorgani kaasamise või temal ülesande tekkimise regulatsioone, mille üldnormid ja dogmaatiline käsitlus puuduvad. Ametiabi kõrval tuleb kaaluda ka haldusorgani kaasamise ning ülesannete üleandmise üldise regulatsiooni kehtestamist kriisi ja kriisi erikorra ajaks.**

## 4. Õigusloome vajadus

1. Vaja on välja töötada rahvusvahelise humanitaarõiguse rakenduslik juhendmaterjal relvajõudude liikmetele: nii reakoosseisule ja nooremohvitseridele, kui ka staabiohvitseride jaoks. Lahinguväljal kasutamiseks peaks iga sõduri jaoks olema olemas olema käepärane põhireeglite kaart/vihik.
2. Seaduse tasemel tuleb reguleerida riigikaitstes osalemise kui kodaniku õiguse ja kui kodaniku kohustuse korraldus: kehtiv õigus seda ei erista, v.a Kaitseliidu regulatsioon. Määratlemata on kodaniku muud, kui sõjalise riigikaitse, kohustused. Naissoost kodanike riigikaitse kohustus on reguleerimata: kehtiv põhiseadus ei õigusta naissoost kodanike sellist diskrimineerimist ning riigikaitse kohustus ja vastutus tuleb määratleda, kuid see ei pea olema sõjaline riigikaitse. Kehtiv põhiseadus ei välista muude isikute, kes ei ole kodanikud, osalemist riigikaitstes. Seadusega tuleb määrata sellekohase õiguse ja kohustuse piirid. Sh ei pea olema tegemist sõjalise riigikaitsega.
3. Seaduse tasemel tuleb täpsemalt reguleerida Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine ja neile sõja või sõjaseisukorra ajal teatud avaliku korra tagamise ülesannete üleminek (nt liikluse korraldamine, ulatusliku evakuatsiooni korraldamine jne). Samuti tuleks seaduse tasemel reguleerida siseturvalisuse asutuste kaasamine Kaitseväge tegevusse (sh juhul, kui avaliku korra tagamine on läinud üle Kaitsevägele ning Kaitseväel on vajadus kaasata politsei selle ülesande täitmisesse).
4. Õigust muudaks selgemaks see, kui erikordade regulatsioon oleks ühtlustatud ja kaasamise või ülesande üleminek oleksid reguleeritud üldseaduses (nt KorS-is). See võimaldaks paremini tagada ülesannete jäävuse ja jätkuvuse põhimõtet ja minna sujuvamalt tavaolukorrast kriisi üle.
5. Seadusandja peab määrama kindlaks kollisiooninormidega põhimõtted, millest lähtuvalt kohustuste kollisiooni korral oleks isikule mõistetav, millist kohustustest ta peab täitma. Samuti peab olema haldusorganile selge, millise kohustuse täitmist ta isikult võib nõuda.

## Kirjandus jm materjalid

### Kirjandus

1. M. N. Schmitt. „Direct Participation in Hostilities“ and 21st Century Armed Conflict. In Fisher H. et al (ed). Crisis management and humanitarian protection. Festschrift fur Dieter Fleck, Berlin. Peatükk kättesaadav: [http://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR5503/h09/undervisningsmateriale/schmitt\\_direct\\_participation\\_in\\_hostilities.pdf](http://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR5503/h09/undervisningsmateriale/schmitt_direct_participation_in_hostilities.pdf)
2. Customary International Humanitarian Law (J.-M. Henckaerts and L. Doswald-Beck *et al*), mis on ka elektrooniliselt kättesaadav ICRC kodulehe vahendusel: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/pcustom.htm>.
3. M. Notarbartolo di Sciara. Temporary protection directive, dead letter or still option for the future? An overview on the reasons behind its lack of implementation. Eurojus.it, Ottobre-Dicembre 2015 Kättesaadav: <http://rivista.eurojus.it/temporary-protection-directive-dead-letter-or-still-option-for-the-future-an-overview-on-the-reasons-behind-its-lack-of-implementation/?print=pdf>
4. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn. Juura, 2012. 1048 lk.
5. N. Aas. Kes vastutab kohtueelse menetluse eest? – Juridica IX/2000
6. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos – Juura, Õigusteabe AS: Tallinn
7. J. Sild. Politsei kaasamine ametiabi korras. Lõputöö. – Sisekaitseakadeemia, Politseikolledž.
8. A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004.
9. Ü. Madise (toim.) Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. – Tartu Ülikool, riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituut. Kättesaadav: [http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus\\_halduskorralduse\\_kavale\\_02\\_19-2.pdf](http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus_halduskorralduse_kavale_02_19-2.pdf)
10. I. Pilving. Ametiabi – Juridica III/2015
11. K. Jaanimägi. Politsei sisemise rahu tagajana, Juridica VII/2005
12. D. Fleck (ed). The handbook of humanitarian law in armed conflicts. Oxford, 1999, xxi, 589 lk.
13. H. Lahmann. The Israeli Approach to Detain Terrorist Suspects and International Humanitarian Law: The Decision Anonymous v. State of Israel. ZaöRV 69 (2009). Kättesaadav: [http://www.zaoerv.de/69\\_2009/69\\_2009\\_2\\_a\\_347\\_364.pdf](http://www.zaoerv.de/69_2009/69_2009_2_a_347_364.pdf), lk-d 347-464.
14. Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz. 31. Ed. V. Epping, C. Hillgruber (Hrg). Kättesaadav portaalis: <https://beck-online-beck-de>

### Õigusaktid

15. Eesti riigi kaitsepoliitika põhisuundade heakskiitmine. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13009161>.
16. Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika aluste heakskiitmine. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/72805>
17. Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/773389>.
18. Eesti julgeolekupoliitika alused. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13314462>
19. Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. Vastu võetud 13. aprillil 2011. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011001>
20. Riigikaitse seadus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113062017007>
21. Karistusseadustik. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104042012003?leiaKehtiv>
22. Hädaolukorra seadus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103032017001>.
23. Korrakaitse seadus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/102122016006>

24. Haldusmenetluse seadus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/125102016005>
25. Kaitseväe korralduse seadus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072016008>
26. Päästeseadus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115122016006>
27. Vangistuseseadus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/101032017004>
28. Avaliku teenistuse seadus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106102016003>
29. Töölepingu seadus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/128042017002>
30. Mittetulundusühingute seadus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015067>
31. Erakonnaseadus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014039>
32. Kodakondsuse seadus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103012017017>
33. Avaliku teenistuse seadus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/28736>
34. Siseministri 3. mai 1996 määrus nr 7 „„Politsei ning tuletõrje- ja päästeasutuste koostöö kord tulekahju, plahvatuse, tehnoloogilise avarii, radioaktiivse saastatuse ja muu õnnetuse sündmuskohal” kinnitamine” (kehtetu alates 28. detsembrist 2012). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011165>
35. Vabariigi Valitsuse 19. mai 2016. a määrus nr 56 „Riigi kaitsetegevuse kava koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord”. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/120052016011>
36. Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2015 määrus nr 144 „Kaitseväe politsei ülesannete täitmise ning Kaitseväe ja Kaitseliidu päästetöösse ning eriolukorra tööde tegemisse kaasamise kord”). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122015010>
37. Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011. a määrus nr 5 „Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord”. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122015016>
38. Vabariigi Valitsuse 27. novembri 2008. a määrus nr 162 „Pädeva ülema poolt riigi sõjaliseks kaitsmiseks jõu kasutamise otsustamine rahuajal”. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/128032013005?leiaKehtiv>
39. Justiitsministri 12. detsembri 2002. a määrus nr 81 „Relvastatud üksuse tegevuse kord”. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/118022016004>
40. Vabariigi Valitsuse 23. jaanuari 2002. a määrus nr 44 Kiirabi, haiglate ning päästeasutuste ja politsei kiirabialase koostöö kord”. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103122014025>
41. Pagulasseisundi konventsioon: <https://www.riigiteataja.ee/akt/78623>
42. 31. jaanuari 1967. a. pagulasseisundi protokoll: <https://www.riigiteataja.ee/akt/78621>
43. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud). Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=ET>.
44. Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ, 20. juuli 2001, miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=et>
45. Asylgesetz: [https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg\\_1992/BJNR111260992.html](https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/BJNR111260992.html)
46. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet: [https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg\\_2004/gesamt.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf)
47. Ulkomaalaislaki. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301#L6P109>
48. Utlänningslagen 2005:716. Kättesaadav: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlanningslag-2005716\\_sfs-2005-716](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlanningslag-2005716_sfs-2005-716)
49. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>

50. The Constitution of Greece. <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>
51. The Fundamental Law of Hungary. Adopted on 25 April 2011. Kättesaadav: <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>
52. Slovakkia põhiseadus. Kättesaadav: [https://www.constituteproject.org/constitution/Slovakia\\_2014?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Slovakia_2014?lang=en)
53. Soome põhiseadus. Kättesaadav: [https://www.constituteproject.org/constitution/Finland\\_2011?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Finland_2011?lang=en)
54. Sloveenia põhiseadus. Kättesaadav: [https://www.constituteproject.org/constitution/Slovenia\\_2013?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Slovenia_2013?lang=en)
55. Prantsusmaa põhiseadus. Kättesaadav: [https://www.constituteproject.org/constitution/France\\_2008?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008?lang=en)
56. Poola põhiseadus. Kättesaadav: [https://www.constituteproject.org/constitution/Poland\\_2009?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009?lang=en)
57. Norra põhiseadus. Kättesaadav: [https://www.constituteproject.org/constitution/Norway\\_2015?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Norway_2015?lang=en)
58. Itaalia põhiseadus. Kättesaadav: [https://www.constituteproject.org/constitution/Italy\\_2012?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012?lang=en)
59. Hollandi põhiseadus. Kättesaadav: [https://www.constituteproject.org/constitution/Netherlands\\_2008?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Netherlands_2008?lang=en)
60. Hispaania põhiseadus. Kättesaadav: [https://www.constituteproject.org/constitution/Spain\\_2011?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011?lang=en)
61. Belgia põhiseadus. Kättesaadav: [https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium\\_2014?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium_2014?lang=en)
62. Austria põhiseadus. Kättesaadav: [https://www.constituteproject.org/constitution/Austria\\_2013?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013?lang=en)
63. Taani põhiseadus. Kättesaadav: [https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark\\_1953?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark_1953?lang=en)
64. Läti põhiseadus: Kättesaadav: [https://www.constituteproject.org/constitution/Latvia\\_2014?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Latvia_2014?lang=en)
65. Rootsi põhiseadus: Kättesaadav: [https://www.constituteproject.org/constitution/Sweden\\_2012?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Sweden_2012?lang=en)
66. Iirimaa põhiseadus. Kättesaadav: [https://www.constituteproject.org/constitution/Ireland\\_2015?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Ireland_2015?lang=en)
67. Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/78574>
68. The Constitution of the Republic of Lithuania. Kättesaadav: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>.
69. Charter of Fundamental Rights and Freedoms. Resolution of the Presidium of the Czech National Council of 16 December 1992 on the declaration of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms as a part of the constitutional order of the Czech Republic. [http://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Pravni\\_uprava/AJ/Listina\\_English\\_version.pdf](http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Listina_English_version.pdf)
70. The Constitution Of The Slovak Republic. <http://www.slovakia.org/sk-constitution.htm>
71. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. Kättesaadav: <http://www.vm.ee/et/uro-inimoiguste-ulddeklaratsioon>

72. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13320295>

## Kohtuasjad

73. Vt nt „The Hostages Trial” XV Law Reports of Trials of War Criminals, United Nations Wartime Commission, (London, 1947–48)
74. Prosecutor v. Dusko Tadic, Case ICTR IT-94–1, Opinion and Judgment, 7 May 1997
75. Riigikohtu halduskolleegiumi 20. detsembri 2005. a kohtuotsus asjas nr 3-3-1-68-05
76. Riigikohtu halduskolleegiumi 24. novembri 2005. a kohtuotsuses asjas nr 3-3-1-61-05

## Muud materjalid

77. Summary Report. Second Expert Meeting on the Notion of Direct Participation in Hostilities <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/2004-07-report-dph-2004-icrc.pdf>
78. [http://www.huffingtonpost.co.uk/2013/03/19/nato-cyber-warfare-manual\\_n\\_2906122.html](http://www.huffingtonpost.co.uk/2013/03/19/nato-cyber-warfare-manual_n_2906122.html)
79. Tallinn manual: <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/356296245.pdf>
80. Rahvusvahelise Punase Risti Komitee kodulehel avaldatud rahvusvahelise humanitaarõiguse tavaõigusnormide andmebaas: <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>
81. Common European Asylum System. Kättesaadav: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en)
82. Refugee Law and Policy: European Union. Kättesaadav: <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/europeanunion.php>
83. <http://www.unhcr.org/excom/standcom/3ae68cf68/note-exclusion-clauses.html>
84. <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/finland.php>
85. Vabariigi Valitsuse määruse „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord“ eelnõu (EIS toimik nr 17-0426; kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/5d9fe3f8-0fce-47e0-a320-38c068d90fa6>)
86. Riigikogu 12. juuni 2007. a istungi stenogramm. Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/200706121000#PKP-465>
87. Riigikogu 13. aprilli 2011. a istungi stenogramm. Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201104131400#PKP-8348>
88. Riigikantselei 23. veebruaril 2017 esitatud Vabariigi Valitsuse istungi protokolliga märgitava otsuse „„Riigikaitse arengukava 2017–2026“ Riigikogu riigikaitsekomisjonile arutamiseks esitamise“ eelnõu seletuskirja lisa 1 „Riigikaitse arengukava 2017–2026 mõjude hindamine“. Kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#K6nlcr6s>
89. Riigikogu otsus ""Eesti julgeolekupoliitika alused" heakskiitmine". Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelvoud/eelvou/27a3f85f-ed88-4d2c-92e5-e7da52c26b08/Riigikogu%20otsus%20Eesti%20julgeolekupoliitika%20alused%20heakskiitmine>.
90. Halduskorralduse seaduse eelnõu nr 474 SE I
91. Kaitseväge liiklusjärelvalvesse kaasamise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse (Kaitseministeeriumi 01.09.2016 kiri nr 5-1/16/3827; EIS toimik nr: 16-0991; kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/1829ba28-1276-4a9a-82a5-103296263389>).
92. Justiitsministeeriumi 30. septembri 2016. a kiri nr 8-2/6373
93. [https://et.wikipedia.org/wiki/Pullapää\\_kriis](https://et.wikipedia.org/wiki/Pullapää_kriis)



94. The Law of Armed Conflicts, Chapter 9. Occupation. ICRC, 2002. Kättesaadav:  
[https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/law9\\_final.pdf](https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/law9_final.pdf)