

JUSTIITSMINISTEERIUM
ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud: 29.08.2017

Juurdepääsupiirang kehtib: 29.08.2022

Alus: Avaliku teabe seadus § 35 lg 2 p 2, §35 lg 1 p 3¹



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

ANALÜÜS

PÕHJA-ATLANDI LEPINGU ORGANISATSIOONIGA LIITUMISE PÕHISEADUSLIKUD TAGAJÄRJED NING VÄLISRIIGI RELVAJÕUDUDE KAASAMINE KRIISI JA ERIKORRA AJAL

Riigikaitseõiguse revisjon

Olavi Jänes, LL.M.

Balti Kaitsekolledži õppejõud

28.08.2017

PÕHJA-ATLANDI LEPINGU ORGANISATSIOONIGA LIITUMISE PÕHISEADUSLIKUD TAGAJÄRJED NING VÄLISRIIGI RELVAJÕUDUDE KAASAMINE KRIISI JA ERIKORRA AJAL

Käesoleva analüüsi raames käsitletakse alltoodud etteantud küsimusi, tehes seda lähtudes avalikult kättesaadavatest materjalidest.

1.1 Millised on NATO liikmelisusega kaasnenud põhiseaduslikud tagajärjed? Kas PS-s on sätted, mis vajavad seoses NATO liikmelisusega ümbermõtestamist? Kas NATO liikmelisusega on vajadus muuta PS toodud riigikaitse juhtimisstruktuuri ning määratleda kollektiivkaitse klausli rakendumisel põhiseaduslike institutsioonide pädevused (nt milliste rünnakute/sõjalise tegevuse läbiviimine tuleb eelnevalt legitimeerida Eesti Vabariigi Valitsuse poolt).

Alljärgnevalt on kõigepealt toodud välja küsimusteringi jaoks vajalik taustinformatsioon, seejärel asetatud see taustinformatsioon Eesti põhiseaduse ja õiguskorra konteksti, käsitletud teiste riikide praktikat ning lõpuks sõnastatud kokkuvõtte koos ettepanekutega.

Eesti Vabariik sai Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (NATO) liikmeks 29. märtsil 2004, ühinedes Põhja-Atlandi lepinguga¹. Põhja-Atlandi leping kujutab endast välislepingut ning lähtuvalt põhiseaduse² § 121 punktist 3 peab leping, millega ühinetakse rahvusvahelise organisatsiooniga, olema ratifitseeritud Riigikogu poolt.

NATO liikmelisusega võetud kohustused võib jagada laias laastus kaheks – Põhja-Atlandi lepingu artiklist 3 tulenev kohustus arendada individuaalset ja kollektiivset võimekust osutada vastupanu relvastatud rünnakule ning artiklist 5 tulenev kohustus abistada relvastatud rünnaku ohvriks langenud lepinguosalisi vajalikke abinõusid rakendades, et taastada ja säilitada Põhja-Atlandi piirkonna julgeolek. Viimast tõlgendatakse praktikas kui kohustust rakendada relvastatud rünnaku korral lepinguosalise vastu oma relvajõude tolle kaitseks, lähtudes Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja artiklist 51³ (riiklik ja kollektiivne enesekaitse). Samas on laiemalt vaadates raske näha neid sätteid „kohustusena“ justkui millegi äraandmise kontekstis, sest eelduslikult on riigi huvides omada/arendada korralikku kaitsevõimet/heidutust nii individuaalselt kui kollektiivselt. Põhja-Atlandi lepingust tulenevate „kohustuste“ omapära seisneb selles, et sõltuvalt olukorrast võivad need muunduda sisult „õiguseks“, mis tagab riigi iseseisvuse ja suveräänsuse säilimise. Põhja-Atlandi lepingu artiklid 12 ja 13 võimaldavad lepingu ülevaatamist ja lepingust välja astumist.

Olemuslikult on Põhja-Atlandi lepingu näol tegemist välislepinguga, mis muudab ÜRO põhikirjas sätestatud kollektiivse enesekaitse õiguse osapoolte vaheliseks kollektiivkaitse kohustuseks. Lähtuvalt Põhja-Atlandi lepingu artiklist 5 ja ka laiemalt on NATO osalisriikide kollektiivne enesekaitse seotud ÜRO põhikirja raamidega. Leping ei sisalda sätteid, mille kohaselt peaks osalisriik loovutama otseselt mingeid suveräänseid õigusi NATO-le, s.o. andma üle teatud riigivõimu funktsioonide teostamise. Viimane väärrib aga analüüsimist lepingu reaalse täitmise kontekstis, kuna NATO suudab kollektiivkaitset efektiivselt teostada vaid läbi ühise sõjalise juhtimisstruktuuri ja väestruktuuri.

¹ Põhja-Atlandi leping. RT II 2004, 5, 14.

² Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349, RT I, 15.05.2015, 2

³ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja, RT II 1996, 24, 95.

NATO kõrgeimaks poliitiliseks otsustusorganiks on Põhja-Atlandi lepingu artikli 9 alusel ellu kutsutud Põhja-Atlandi nõukogu (edaspidi Nõukogu). Kõigil osalisriikidel on võrdne õigus väljendada seal oma seisukohti ning kõik otsused võetakse vastu konsensuse põhimõttel⁴. Seega igal osalisriigil on formaalselt võimalus vastavat otsust vetostada, millega ta saab vältida temale sobimatuid tagajärgi. Otsused hõlmavad muu hulgas operatsiooniplaanide ja jõu kasutamise korra (ingl.k. *rules of engagement*) heakskiitmisi. Nõukogu koguneb vähemalt kord nädalas osalisriikide alaliste esindajate tasandil, kaks korda aastas välisministrite tasandil, kolm korda aastas kaitseministrite tasandil ning harvem riigi- ja valitsusjuhtide tasandil tippkohtumistel. Iga osalisriik säilitab täieliku suveräänsuse ja vastutuse enda otsuste üle.⁵

NATO sõjaline juhtimisstruktuur koosneb strateegilisel tasandil operatsioonide väejuhatusest ja arenduse väejuhatusest. Nad on vastutavad sõjaliste küsimuste eest, sealhulgas töötab operatsioonide väejuhatuse välja sõjaliste operatsioonide plaane. Väejuhatuste ja Nõukogu kui poliitilise otsustusorgani vahel on organisatsiooni struktuuris Sõjaline komitee, mis ühest küljest annab Nõukogule nõu sõjaliste operatsioonide osas otsuste langetamisel ning teisest küljest annab sõjalisi suuniseid väejuhatustele. Sõjaline komitee koguneb enamasti osalisriikide sõjaliste esindajate tasandil (kes esindavad oma riigi kaitseväge juhatajat), kuid kolm korda aastas ka osalisriikide kaitseväge juhatajate tasandil. Siingi on riikidel võimalik oma seisukohti kuuldavaks teha ning seada piiranguid (nt oma relvajõudude liikmete kasutamise osas sõjalistel operatsioonidel) juba enne poliitilisel tasandil otsuste langetamist. Sõjalise komitee nõuanded baseeruvad konsensuse põhimõttel.⁶

Tulles tagasi NATO sõjalise juhtimisstruktuuri juurde, siis operatsioonide väejuhatuse ülesanne on juhtida sõjalisi operatsioone osalisriikide poolt NATO alluvusse antud väeüksuste ja varustuse abil. Sellised väeüksused ja varustus moodustavad NATO väestruktuuri. Kui külma sõja perioodil oli NATO sõjalise juhtimisstruktuuri alluvuses püsiv märkimisväärne väestruktuur Lääne-Saksamaal, siis viimastel aastakümnetel on riigid oma relvajõude oluliselt vähendanud ning paljud sellised baasid on suletud⁷. Ka kaitseplaneerimises on toimunud olulised muudatused. Külma sõja ajal eeldati, et Põhja-Atlandi lepingu osalisriigid annavad vajalikud väeüksused ja ressursid NATO sõjalise juhtimise alla sisuliselt küsimusteta; tänapäeval valdavalt juhtumiks olevad rahutagamisoperatsioonid aga nõuavad riikide vahel kokkuleppeid ning väeüksuste ja ressursside andmine NATO operatsioonideks sõltub iga osalisriigi äranägemisest. Külma sõja aegne automaatsus on asendunud väeloomenõupidamisega, et tagada riikide panus väeüksuste ja ressursside näol iga konkreetse operatsiooni jaoks.⁸ Iga osalisriigi panus jääb kollektiivkaitse operatsioonide, eriti aga muude NATO juhitud operatsioonide puhul sõltuma tema poliitilisest otsusest ehk suveräänsete õiguste automaatselt loovutamist ei toimu.

Põhiseaduse kontekstis võib küsida, et kas riigi poolt väeüksuste andmine NATO alluvusse (väestruktuuri koosseisu) kujutab endast suveräänsete õiguste loovutamist ja millises ulatuses. Väeüksuste andmine NATO alluvusse toimub läbi käsuõiguse üleandmise NATO Euroopa vägede kõrgemale ülemjuhatajale (SACEUR)⁹. Käsuõiguse üleandmine on võimalik eelduslikult kahel viisil: a) ette kokku lepitud käsuõiguse üleandmine (nt kollektiivse enesekaitse teostamise juhaks); b) üksikjuhul käsuõiguse üleandmine (tüüpiliselt mitte-kollektiivkaitse operatsioonid).

⁴ North Atlantic Treaty Organisation. North Atlantic Council. Arvutivõrgus: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49763.htm (28.08.2017)

⁵ Ibid.

⁶ North Atlantic Treaty Organisation. Military Organisation And Structures. Arvutivõrgus: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49608.htm (28.08.2017)

⁷ North Atlantic Treaty Organisation. Troop Contributions. Arvutivõrgus: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50316.htm (28.08.2017)

⁸ North Atlantic Treaty Organisation. NATO Defence Planning Process. Arvutivõrgus: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm (28.08.2017)

⁹ North Atlantic Treaty Organisation. Allied Doctrine For Joint Operations AJP-3 (A), 2-26, 0298.

Ette kokku lepitud käsuõiguse üleandmine eeldab endale riigi poolt juba ette võetud tingimuslikku kohustust teatud väeüksused ja varustus anda NATO väestruktuuri koosseisu ja sõjalise juhtimise alla juhul, kui see on vajalik kollektiivse enesekaitse teostamiseks. Kuni vastava tingimuse saabumiseni (nt relvastatud rünnak ühe osalisriigi vastu) jäävad vastavad üksused tavapärase riikliku juhtimise alla. Üksikjuhul käsuõiguse üleandmine on kasutatav eelkõige juhtudel, kui NATO sõjalisel juhtimisel viiakse läbi rahutagamisoperatsioone. Suveräänsete õiguste loovutamise kontekstis on oluline pöörata tähelepanu ka sellele, et kas üle antakse operatiivkäsuõigus (ingl.k. *operational command*) või operatiivjuhtimisõigus (ingl.k. *operational control*)¹⁰. Erinevus on peamiselt selles, et operatiivkäsuõiguse ulatus on suurem, mistõttu valdavalt kasutatakse Põhja-Atlandi lepingu osalisriikide poolt NATO juhitud mittekollektiivkaitse operatsioonide puhul operatiivjuhtimisõiguse üleandmist. Samas kollektiivkaitse operatsiooni puhul tuleb eeldada operatiivkäsuõiguse üleandmist NATO sõjalisele juhtimisstruktuurile. Täielik käsuõigus (ingl.k. *full command*) jääb alati vastavale väeüksus(t)ega panustavale riigile¹¹. Käsuõiguse üleandmise puhul tuleb arvestada seda, et see on muudetav toiming; NATO sõjalise juhtimisstruktuuri kuuluvad ka Eesti ohvitserid; NATO sõjaline juhtimisstruktuur peab kuulda võtma rahvusliku koosseisu ülemat (ingl.k. *national contingent commander*); ning Eesti saab seada vajalikke piiranguid kas käsuõiguse üleandmisel või operatsioonidega seonduvate dokumentide arutamise käigus NATO Sõjalises komitees või Nõukogus.

Kollektiivkaitse klausli rakendumine eeldab Põhja-Atlandi lepingu artikli 5 kohaselt „relvastatud rünnakut“ vähemalt ühe osalisriigi vastu. Käesoleva analüüsi eesmärgiks ei ole nimetatud mõiste põhjalik käsitlemine, kuid väärrib mainimist, et seoses tehnoloogia arenguga, aga ka varjatud sõjapidamisviiside rakendamisega on relvastatud rünnaku mõiste piirid ilmselt ühest küljest üha avaramad, teisest küljest aga ähmasemad. Näidetena võib tuua teisele riigile omistatava küberrünnaku läbiviimise, mille tagajärjed on sarnased tavarelvastuse kasutamise tagajärjedega, või riiklike tunnusmärkideta relvastatud rühmituste abil territooriumi hõivamise. See omakorda muudab NATO kollektiivkaitse klausli rakendamise poliitilisel otsustustasandil keerukamaks.

Kollektiivse enesekaitse rakendamiseks peaks riiklikku enesekaitseõigust omav ja teostama asuv riik deklareerima, et on langenud relvastatud rünnaku ohvriks ja paluma rahvusvaheliselt kogukonnalt abi enesekaitseõiguse teostamisel. Rahvusvaheline Kohus on kaasuses *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* leidnud, et rahvusvahelises tavaõiguses puudub norm, mis lubaks kollektiivse enesekaitse teostamist ilma relvastatud rünnaku ohvriks langenud riigi abipalveta. Selline abipalve eeldab aga ka deklaratsiooni relvastatud rünnaku ohvriks langemise kohta.¹² Samas on ÜRO põhikirja kommentaarides väljendatud seisukohta, et kuigi riikliku enesekaitseõiguse teostamisel abistamine vajab abistatava riigi nõusolekut, ei pea see nõusolek erinevalt Rahvusvahelise Kohtu poolt väljendatud tavaõiguse normist olema deklareeritud selge abipalvena.¹³ Näiteks tuuakse olukorda, kus territooriumi hõivamine toimub väga kiiresti ning kõik abipalve esitamiseks õigustatud isikud on vahistatud. Neid mõnevõrra erinevaid nägemusi hinnates on mõistlik asuda

¹⁰ Militermi andmebaasis defineeritakse operatiivkäsuõigust järgmiselt: „ülema õigus anda alluvatele ülematele ülesandeid, paigutada üksusi positsioonidele, vägesid ümber korraldada ja vastavalt vajadusele kas säilitada või üle anda operatiiv- ja/või taktikalist juhtimisõigust.“ Operatiivjuhtimisõigust defineeritakse järgmiselt: „ülemale üleantud õigus juhtida vägesid, mis on määratud nii, et ülem saab täita konkreetseid ülesandeid, mis on tavaliselt piiratud otstarbe, aja või kohaga; paigutada asjaomaseid üksusi positsioonidele ning säilitada või määrata taktikalist juhtimisõigust nende üksuste üle. Ei hõlma õigust määrata asjaomaste üksuste osadele eraldiseisvaid ülesandeid. Ei hõlma ka väehaldamisõigust ega logistilist juhtimist.“

¹¹ North Atlantic Treaty Organisation. Allied Doctrine For Joint Operations AJP-3 (A), 1-28, 0178.

¹² Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, p. 14, 199.

¹³ Bruno Simma, ed. The Charter of the United Nations: A Commentary, 2nd Edition. Oxford University Press, 2002, p. 803.

seisukohale, et kui vähegi võimalik, peaks relvastatud rünnaku ohvriks langenud riik deklareerima nii relvastatud rünnaku ohvriks langemist kui ka esitama formaalse abipalve.

Põhja-Atlandi lepingu osalisriigi puhul esitatakse nii deklaratsioon kui ka abipalve NATO peasekretärile, mis ei välista nende esitamist ka kogu rahvusvahelisele kogukonnale (eelkõige läbi esitamise ÜRO peasekretärile). NATO peasekretäri poolt kokku kutsutud Nõukogu peab seejärel võtma seisukoha, kas tegemist on lepingu artikliga 5 kaetud olukorraga. Ameerika Ühendriikide langemine relvastatud rünnaku ohvriks 11. septembril 2001 kvalifitseerus osalisriikide hinnangul artikliga 5 kaetud olukorraks, olles ühtlasi esimeseks korraks, mil NATO seda artiklit rakendas. Kui tegemist on olukorraga, mille suhtes eksisteerib NATO poolt väljatöötatud kaitseplan, asutakse seda rakendama, käivitades muu hulgas vastava väeloomeprotsessi.

Mõningat segadust võib kehtiva õiguse valguses tekitada küsimus, et kes peaks NATO peasekretärile ja rahvusvahelisele kogukonnale tegema vastava deklaratsiooni ja abipalve juhul, kui Eesti Vabariik on langenud relvastatud rünnaku ohvriks ja palub teistelt riikidelt abi kollektiivses enesekaitstes osalemise näol. Põhiseaduse § 128 kohaselt on sõjaseisukorra väljakuulutamise kas Riigikogu või Presidendi pädevuses, kusjuures ka Riigikogu poolt otsuse tegemise juhul sõltub see Presidendi ettepanekust. President omakorda saab otsustamiseks vajaliku informatsiooni eelduslikult Vabariigi Valitsuselt. Seega teoreetiliselt võiks vastava deklaratsiooni ja abipalve esitada nii President, peaminister kui ka Vabariigi Valitsus. Näiteks riigikaitseaduse § 9 lg 1 (sõjaseisukorra lahendamist juhivad peaminister) ja § 18 lg 2 p 2 (sõjaseisukorra ajal võib peaminister otsustada muid riigikaitsega seotud küsimusi, mis ei ole põhiseaduse või seaduse kohaselt teise asutuse või isiku pädevuses) viitavad peaministrile ning § 33 lg 2 (Vabariigi Valitsus annab korralduse Kaitseväele alustada osalemist kollektiivse enesekaitse operatsioonis) ja § 37 lg 1 p 1 (Vabariigi Valitsus annab välisriigi relvajõududele ajutise riigis viibimise loa Eesti territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks) viitavad Vabariigi Valitsusele. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes eelistatakse teavitajana Presidenti¹⁴. Kui eelistada kollektiivset otsustust, siis Vabariigi Valitsuse pädevus võiks olla põhjendatud, individuaalse otsustuse puhul aga võiks eelistada Presidenti peaministrile lähtuvalt talle juba põhiseaduses antud rollist sõjaseisukorra väljakuulutamisel. Olulisem kollektiivsest või individuaalsest otsustusest on pigem siiski informeeritus olukorrast, seda nii informatsiooni detailsuse, vahetuse, laekumise kiiruse kui ka selle sisu efektiivse mõistmise osas. See aspekt on kõige paremini täidetud Vabariigi Valitsuse puhul. Unustada ei saa ka seda, et infovahetus NATO-ga käib Vabariigi Valitsuse kaudu. Lahendus ei eelda põhiseaduse teksti täiendamist, vaid võiks olla selguse mõttes kajastatud riigikaitseaduse §-s 17.

NATO liikmelisus otseselt põhiseaduses toodud riigikaitse juhtimisstruktuuri muutmist ei eelda. Nagu eelnevalt välja toodud, siis liikmelisusega ei kaasne automaatselt Eesti väeüksuste allutamist NATO sõjalisele juhtimisstruktuurile. Küll kaasneb liikmelisusega oluline osalisriigi ja NATO vahelise suhtluse element. Selline suhtlus, hõlmates osalemist Nõukogus, Sõjalises komitees ja ka NATO sõjalises juhtimisstruktuuris, peab olema efektiivne. Küsimus on siin eelkõige selles, et kuidas riigisiselt menetletakse küsimusi, mis on olulised riiklike seisukohtade võtmiseks NATO otsustusprotsessis (nt Nõukogus või Sõjalises komitees) ja osalemiseks kokkulepitud operatsioonides.

Eelnevalt sai käsitletud käsuõiguse üleandmist SACEUR'ile. Siseriiklikult on see kenasti reguleeritud kaitseväge korralduse seaduse §-s 28, mille lõigete 6 ja 7 kohaselt kaitseväge osalemiseks rahvusvahelises sõjalises koostöös võib Kaitseväge juhataja anda osa oma

¹⁴ Ülle Madise, Berit Aaviksoo, Hent Kalmo, jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud väljaanne. Juura 2012, § 128 komm. 24.

käsuõigusest üle teise riigi või rahvusvahelise organisatsiooni ülemale, kes omakorda võib anda osaliselt või täielikult temale antud käsuõigust edasi temale alluvale ülemale, sealhulgas teise riigi relvajõudude või rahvusvahelise organisatsiooni ülemale¹⁵. Selline käsuõiguse üleandmise regulatsioon tundub olevat mõistlik.

Mis puutub siseriiklikult seisukohtade võtmisse küsimustes, et kuidas kollektiivse enesekaitse operatsiooni raames või muu NATO poolt juhitava rahvusvahelise operatsiooni raames Eesti väeüksust täpselt kasutada tohib, siis need küsimused seonduvad ühest küljest Eesti välispoliitiliste huvide, teisest küljest ühinetud välislepingute (nt teatud relvade mittekasutamine) ja siseriiklikust õigusest tulenevate sama tüüpi piirangute ning kolmandast küljest väeüksuse ettevalmistuse ja relvastusega. Kuigi Eesti on seni silma paistnud väheste piirangutega oma väeüksuste kasutamisel välisoperatsioonidel, siis paljud neist võimalikest piirangutest (ingl.k. *national caveats*) on kehtestatud kas läbi jõu kasutamise korra vastava operatsiooni jaoks või eraldiseisvalt käsuõiguse üleandmisel. Küsimuseks on aga peamiselt see, et kas võimalike piirangute teemale pööratakse piisavalt tähelepanu ning kes otsustab nende sisu ja rakendamise konkreetse operatsiooni kontekstis. See teema on kaetud Kaitseväge korralduse seaduse §-is 44. Regulatsioon näeb ette, et jõu kasutamise korra (kui seda peetakse vajalikuks) kehtetab kaitseminister. Veidi kummaline on see, et § 44 lõike 2 teksti kohaselt ei ole Kaitseväge panus jõu kasutamise korra kehtestamise ettepaneku või sisu osas kohustuslik, vaid tundub piirduvat mõistega „võib“. Kuna konkreetse sõjalise operatsiooni efektiivsus sõltub omajagu jõu kasutamise korrast, eeldab asjaliku korra väljatöötamine spetsiifiliste sõjanduslike teadmiste ja kogemuste kaasamist. Seega võiks kaaluda muuta Kaitseväge panuse mis tahes jõu kasutamise korra väljatöötamisel kohustuslikuks, isegi juhul, kui initsiatiiv sellise korra kehtestamiseks ei lähtu Kaitseväge juhatajalt. Seoses võimalike Eesti välispoliitiliste huvidega võib kaaluda ka sarnaselt riigikaitse seaduse § 34 lõikele 6 jõu kasutamise korra kooskõlastamist välisministriga. Niinimetatud rahvuslikest piirangutest partnerite teavitamine on jäetud Kaitseväge korralduse seaduse § 44 lõigetega 4 ja 5 „Kaitseväge“ ülesandeks. Kaaluda võiks teavitamise sidumist „Kaitseväge juhatajaga“ kui ühest küljest käsuõiguse üleandmiseks pädeva isikuga ja teisest küljest Kaitseväge kui organisatsiooni juhiga. „Kaitseväge“ küll ei rakendaks rahvusliku piiranguga vastuolus olevat reeglit, kuid Kaitseministeeriumi ja partnereid teavitaks sellest „Kaitseväge juhataja“, võimaldades sedasi vajadusel ka eelnevalt organisatsiooni siseselt kontrollida, kas tegemist on kindlasti rahvusliku piiranguga (võib esineda erinevaid seisukohti). Partnereid oleks hea rahvuslikest piirangutest teavitada võimalusel hiljemalt käsuõiguse üleandmisel.

Kollektiivkaitse klausli rakendamise juhiks põhiseaduslike institutsioonide pädevuse võimaliku täpsustamise kontekstis on raske näha selleks vajadust väljaspool Eesti territooriumi läbiviidavate operatsioonide puhul. Eesti territooriumil kollektiivse enesekaitse operatsiooni läbiviimisel võib lisaks juba eelnevalt käsitletule (nt. kes esitab vastava deklaratsiooni ja abipalve) kaaluda vajadust otsuste langetamiseks, millega seatakse teatud piiranguid kasutatava relvastuse, võimalike sõjaliste sihtmärkide ja kaaskahjustuste (ingl.k. *collateral damage*) osas. Näiteks ei pruugi Eesti Vabariik soovida tuumarelva kasutamist enda territooriumil, jalaväemiinide kasutamist keelab ratifitseeritud Ottawa konventsioon¹⁶ (osalisriigi jurisdiktsiooni või kontrolli all oleval territooriumil ei tohi ka partnerid jalaväevastaseid miine kasutada¹⁷), ja soovitakse vältida ka teatud taristu purustusi või teatud indiviidide vastu surmava jõu kasutamist.

¹⁵ Kaitseväge korralduse seadus, RT I, 06.07.2016, 8.

¹⁶ Jalaväemiinide kasutamist, varumist, tootmist ja üleandmist keelustav ja nende hävitamist nõudev konventsioon, RT II 2004, 9, 32.

¹⁷ Konventsiooni artikkel 9 sätestab: „Osalisriik rakendab kõiki asjakohaseid õigus-, haldus- ja teisi meetmeid, sealhulgas kriminaalõigusmeetmeid, et vältida ja takistada osalisriigile konventsiooniga keelatud tegevuse toimepanemist tema jurisdiktsiooni või kontrolli all olevate isikute poolt või tema jurisdiktsiooni või kontrolli all oleval territooriumil.“

Relvastuse kasutamise piirangud on tüüpiliselt osa NATO jõu kasutamise reeglitest, mille sisu/piirangute osas Eesti omab sõnaõigust nii Sõjalises komitees kui Nõukogus, territoriaalse jurisdiktsiooniga kaasnevatest piirangutest saab informeerida partnereid Kaitseväge (soovitatult Kaitseväge juhataja) Kaitseväge korralduse seaduse § 44 lõike 4 või 5 alusel, ja sihtmärgistamise osas saab piiranguid seada Sõjalises komitees ja Nõukogus operatsiooniplaanide heakskiitmisel. Operatsiooniplaanidega käivad lisadena kaasas sihtmärkide loetelud, milles Nõukogu saab osalisriikide esindajate soovil kehtestada piiranguid¹⁸. Tavapärast eksisteerivad nii piiratud sihtmärkide (ingl.k. *restricted target list*) kui ka keelatud sihtmärkide loetelu (ingl.k. *no-strike list*), mille järgimine on kohustuslik. Sealhulgas on võimalik teatud sihtmärkide suhtes jõu kasutamise loa andmine hoida osalisriigi tasandil ehk vajab riigi nõusolekut¹⁹. Sihtmärgistamise protsessi strateegilisel tasandil panustamiseks määrab iga osalisriik rahvusliku eksperdi, kes vastava planeerimisgrupi koosseisus tagab rahvuslike piirangute ja juhiste mõistmise ja arvestamise²⁰. Ühendtasandil saab riik (kaitseministeerium või Kaitseväge) määrata ka oma esindaja sihtmärkide koordineerimisega tegelevasse nõukogusse, kus too saab esindada riigi huve sihtmärkidega seonduvates küsimustes. Tulles tagasi küsimuse juurde, et kes otsustab kõigi nende võimalike piirangute rakendamise (Kaitseväge või Kaitseväge juhataja on üksnes sõnumi edasiandja), siis eeldab see kollektiivset otsust. Ei piisa ka lähenemisest, et otsused teeb kaitseminister kooskõlastatult ühe või teise ministriga, sest eeldatavasti on Eesti territooriumil toimuva kollektiivse enesekaitseoperatsiooni puhul huvitatud institutsioone ühekorraga mitu (nt siseministeerium, justiitsministeerium, rahandusministeerium jne.). Seega oleks vajalik selliste piirangute osas otsuste vastuvõtmine Vabariigi Valitsuse tasandil. Sellist arusaama kinnitab ka riigikaitse seaduse § 40 lg 4 tekst. Alternatiivina võib kaaluda selle küsimuse andmist Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni pädevusse²¹, kui eelistatakse piirangute üle otsustamist kitsamas ringis ehk riigikaitsega seotud valdkondade eest vastutavate ministrite poolt. Sel juhul võib kaasneda vajadus muuta Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärust²².

NATO liikmelisusega, aga eeldatavasti eelkõige julgeolekuolukorraga meie regioonis ja Eesti ajaloolise kogemusega seoses on põhiseaduse asjatundjate kogu liikme hr Märt Rask'i poolt esitatud ettepanekute hulgas ettepanek täiendada põhiseaduse X peatükki riigikaitse aluspõhimõttega: „Eesti riigikaitse rajaneb kollektiivkaitse põhimõttele koostöös teiste demokraatlike riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.“ Kommentaari kohaselt välistaks see potentsiaalselt järgmise okupatsioonini viiva neutraliteedi deklareerimise, kuna eeldaks põhiseaduse muutmist. Siiski on sellel lähenemisel omad nõrgad kohad. ÜRO põhikirja artikli 51 kontekstis rääkides on enesekaitse, sealhulgas kollektiivne enesekaitse õigus, mitte kohustus. Õigust võib mitte teostada, mis võib tähendada faktiliselt neutraalsusõiguse suhtelist järgimist. NATO kontekstis, nagu eelpool nimetatud, on sellest õigusest saanud teiste NATO liikmesriikide suhtes kollektiivse enesekaitse kohustus. Põhiseaduse väljapakutud sõnastuse puhul, mis ei nimeta otseselt NATO-t võib aga küsida, et kas neutraalsusõiguse (eelkõige alalise) järgimise soovi korral oleks sellise väljapakutud põhiseaduse sätte sõnastusega vastuolus Põhja-Atlandi lepingust väljaastumine või kas see muutuks vähemalt raskemaks?²³ NATO-st väljaastumiseks oleks tänase põhiseaduse redaktsiooni kohaselt vaja Riigikogu lihthälteenamust ehk siis väljapakutud põhiseaduse sätte sõnastus ei täidaks täiel määral soovitud eesmärki (milleks on muu hulgas NATO liikmelisuse „tsementeerimine“ ehk Põhja-Atlandi lepingust väljaastumise raskendamine). Seega kommenteeritud ettepanek, kui seda peetakse asjatundjate poolt

¹⁸ Allied Joint Doctrine For Joint Targeting AJP-3.9, 0303.

¹⁹ Ibid, 0117.

²⁰ Ibid, 0313.

²¹ Vt. Riigikaitse seadus, RT I, 27.06.2017, 6, § 4.

²² Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus, RT I, 14.02.2017, 15

²³ Põhja-Atlandi lepingu artikkel 13 sätestab: „Kui leping on kehtinud kakskümmend aastat, võib iga lepinguosaline lepinguosaliste hulgast välja astuda pärast seda, kui tema Ameerika Ühendriikide valitsusele esitatud denonsseerimistest on möödunud üks aasta.“

asjakohaseks, vajab teatud ülevaatamist, seda nii NATO äranimetamise (et kollektiivkaitse ei jääks „õiguse“ staatusesse) kui ka põhiseaduse § 104 kontekstis.

1.1.1 Läti Vabariigi põhiseadus

Läti Vabariik (edaspidi Läti) muutis oma põhiseaduse välislepingute regulatsiooni aastal 2003, valmistudes ühinemiseks Euroopa Liidu ja NATO-ga²⁴. Kuna ühinemine Euroopa Liiduga ja NATO-ga toimus samal ajal, siis võib vastavat Läti põhiseaduse muudatust vaadata justkui mõlemat organisatsiooni hõlmavana, kuid Läti kaitseministeeriumist saadud info kohaselt see põhiseaduse täiendus NATO kontekstis diskussiooni kaasa ei toonud ehk ühinemine NATO-ga ei omanud otseseid põhiseaduslikke tagajärgi. Siiski võib Läti põhiseaduse Art. 68 lg 2 lugedes öelda, et see näeb selgelt ette, et demokraatia tugevdamise eesmärgil võib Läti delegeerida osa oma riigiorganite pädevusest rahvusvahelisele organisatsioonile, mis võib olla ka muu organisatsioon kui Euroopa Liit.²⁵ Selline suveräänsete õiguste loovutamine eeldab siiski erinevalt välislepingute ratifitseerimise tavamenetlusest vähemalt kahe kolmandiku parlamendi liikmete kahekolmandikulist häälteenamust.

Mis puutub põhiseaduslike institutsioonide pädevusi, siis põhiseaduse Art. 42 kohaselt on President relvajõudude ülemjuhataja ning sõja ajal määrab relvajõudude kõrgema ülemjuhataja.

Põhiseaduse Art. 44 kohaselt kutsub President kokku parlamendi, kes otsustab sõja kuulutamise või alustamise. Sõja kuulutamise pädevus, mis on tänapäeval küll pigem väga erandlik akt, kuulub eelnevalt nimetatud parlamendi otsuse alusel Presidendile.²⁶ Erakorralise seisukorra väljakuulutamine (riiki ähvardab välisvaenlane või siseriiklik ülestõus) on valitsuse pädevuses.²⁷

1.1.2 Leedu Vabariigi põhiseadus

Leedu Vabariigi (edaspidi Leedu) põhiseaduse kohaselt on parlamendi pädevuses sõjaseisukorra, erakorralise seisukorra ja mobilisatsiooni väljakuulutamine, samuti otsuste vastuvõtmine relvajõudude kasutamise kohta²⁸. Erandina on Presidendil põhiseaduse Art. 142 lõikest 2 tulenevalt Leedu vastu suunatud relvastatud rünnaku korral, mis ohustab riigi suveräänsust või territoriaalset terviklikkust, õigus koheselt võtta vastu otsus relvastatud agressiooni vastu kaitsele asumiseks, kuulutada välja sõjaseisukord või kuulutada välja mobilisatsioon. Sellised otsused tuleb Presidendil esitada parlamendile heakskiitmiseks, kes võib kas kinnitada Presidendi otsused või need tühistada. Vastavalt põhiseaduse Art. 140 lõigetele 2 ja 3 on President Leedu relvajõudude ülemjuhatajaks, kuid relvajõudude juhtimise osas on parlamendi ees vastutavad valitsus, kaitseminister ja relvajõudude juhataja.

²⁴ Latvijas Republikas Satversme (The Constitution of the Republic of Latvia). Arvutivõrgus: <http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Constitution.doc> (28.08.2017)

²⁵ Ingl. k. tõlge: „Upon entering into international agreements, Latvia, with the purpose of strengthening democracy, may delegate a part of its State institution competencies to international institutions. The Saeima may ratify international agreements in which a part of State institution competencies are delegated to international institutions in sittings in which at least two-thirds of the members of the Saeima participate, and a two-thirds majority vote of the members present is necessary for ratification.“

²⁶ Ibid, Art. 43-44.

²⁷ Ibid, Art. 62.

²⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija (The Constitution of the Republic of Lithuania), Art. 67 p 20. Arvutivõrgus: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> (28.08.2017)

Parlamendi pädevuses on ka sisuliselt kõigi relvajõudude ja riigikaitsega seotud välislepingute ratifitseerimine.²⁹

Põhiseaduses on huvitavate sätetena kirja pandud nii massihävitusrelvade kui ka välisriigi relvajõudude baaside keeld Leedu territooriumil³⁰. Leedu põhiseaduskohus on 15. märtsi 2011 otsuses nr 23/08 leidnud, et selline põhiseaduse säte tähendab muu hulgas seda, et Leedu territooriumil ei tohi olla selliseid välisriigi relvajõudude baase, mis on välisriigi juhtimise või kontrolli all. Samas ei välista see põhiseaduse säte selliste relvajõudude baaside olemasolu Leedu territooriumil, mis lähtuvalt Leedu rahvusvahelistest lepingutest, muu hulgas kollektiivkaitselepingutest on liitlastega ühiselt juhitud ja kontrollitud.³¹

1.1.3 Poola Vabariigi põhiseadus

Põhiseaduses on selgelt välja öeldud, et Poola Vabariik (edaspidi Poola) võib välislepingutest tulenevalt delegeerida rahvusvahelisele organisatsioonile või institutsioonile teatud riigiorganite pädevusi. Sellisel juhul on vastava välislepingu ratifitseerimiseks vajalik nii parlamendi alamkojas kui ülemkojas vähemalt poolte koosseisu kuuluvate saadikute kahekolmandikuline häälteenamus. Sellise välislepingu ratifitseerimise võib panna ka rahvahääletusele.³²

Sõja kuulutamine ja rahu sõlmimine on parlamendi pädevuses ja seotud relvastatud agressiooniga Poola territooriumi suhtes või välislepinguga kaetud kollektiivkaitse olukorraga. Juhul kui parlament ei ole võimeline kokku tulema, võib President sõja kuulutada.³³ Sõjaseisukorra ning erakorralise seisukorra väljakuulutamine on Presidendi pädevuses ja toimub valitsuse vastava taotluse alusel.³⁴ Mobilisatsiooni väljakuulutamine ja relvajõudude kasutamisele asumine on samuti Presidendi pädevuses, kuid toimub peaministri taotlusel.³⁵ Sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamisel peab President esitama oma otsuse parlamendile 48 tunni jooksul ning parlament peab viivitamata kaaluma presidendi otsust. Parlament võib vähemalt poolte koosseisu liikmete häälteenamusega tühistada presidendi vastava otsuse.³⁶

Mis puutub relvajõudude saatmisse välisoperatsioonidele või välisriigi relvajõudude vastuvõtmisse Poola territooriumil, siis see võib toimuda põhiseaduse Art. 117 kohaselt kas vastava seaduse või välislepingu alusel.

Poolas on President relvajõudude kõrgemaks ülemjuhatajaks (ingl.k. *Supreme Commander*), teostades rahuajal relvajõudude juhtimist läbi kaitseministri. Sõja olukorras nimetab president peaministri taotlusel (ingl.k. *request*) relvajõudude ülemjuhataja (ingl.k. *Commander-in-Chief*).³⁷

Poola põhiseaduse Art. 232 kohaselt on looduskatastroofist tuleneva hädaolukorra väljakuulutamise pädevus valitsusel. Kuni 30-päevase hädaolukorra pikendamise vajab siiski parlamendi nõusolekut.

²⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija (The Constitution of the Republic of Lithuania), Art. 138 p 2-5.

³⁰ Ibid, Art. 137.

³¹ The Constitutional Court of the Republic of Lithuania. Case No. 23/08, III-12. Arvutivõrgus: <http://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1099/content> (28.08.2017)

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (The Constitution of the Republic of Poland), Art. 90 lg 1-3. Arvutivõrgus: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (28.08.2017)

³³ Ibid, Art. 116.

³⁴ Ibid, Art. 229, 230 lg 1.

³⁵ Ibid, Art. 136.

³⁶ Ibid, Art. 231.

³⁷ Ibid, Art. 134 lg 1, 4.

Põhiseaduse Art. 233 loetleb ilusasti ka põhiõigused ja –vabadused, mida sõjaseisukorra, erakorralise seisukorra ajal ei tohi piirata ja looduskatastroofide korral tohib piirata.

Kokkuvõte:

Eesti ei ole pidanud NATO-ga liitumisel vajalikuks põhiseaduse muutmist. Sellised muudatused võivad olla aga teistes riikides vajalikud sõltuvalt põhiseaduse sõnastusest seoses välisriigi relvajõududega riigi territooriumil või muude piirangutega. Eestis küll täiendati põhiseadust rahvahääletusel seoses Euroopa Liitu astumisega, kuid erinevalt Euroopa Liidust ei nõua NATO riigilt oma suveräänsete õiguste sarnast üleandmist, riigivõimu funktsioonide teostamine jääb riigi (lõpliku) kontrolli alla. Kui siiski leida, et NATO liikmelisus kujutab endast mingis kontekstis sellist riivet riigi suveräniteedile, mis vajab põhiseaduslikku sekkumist, siis võib eeskujuna võtta Lätist ja Poolast, kes on selgelt oma põhiseadusesse sisse kirjutanud põhimõtte, et riik võib välislepingutest tulenevalt delegeerida rahvusvahelisele organisatsioonile teatud riigiorganite pädevusi. Käesolev analüüs selliseid riiveid suveräniteedile ei tuvastanud, kuigi teatud piiratud vormis suveräänsete õiguste loovutamine toimub seoses käsuõiguse üleandmisega NATO sõjalisele juhtimisstruktuurile Eesti väeüksuste suhtes, kes osalevad NATO sõjalistes operatsioonides. NATO sõjalised operatsioonid ja nende raames jõu kasutamise kord kinnitatakse Nõukogu poolt (sh lähtuvalt Sõjalise komitee soovitudest) konsensusel põhimõttel, ehk Eesti omab vastavate otsuste/soovitude reaalse mõjutamise (vetostamise) võimalust. Eesti väeüksuste kaasamine NATO sõjalistesse operatsioonidesse ei toimu automaatselt, vaid vajab riigikaitseaduse § 33 lg 2 kohaselt Vabariigi Valitsuse korraldust (kollektiivse enesekaitse operatsioon) või § 33 lg 1 p 2 kohaselt Riigikogu otsust (muu operatsioon) ning käsuõiguse üleandmist. Siingi on tagatud riigi suveräänne otsustusõigus. Käsuõiguse üleandmine omakorda võib sisaldada piiranguid väeüksuse asukohta, kasutamise ja jõu kasutamise korra osas. Rahvuslikud piirangud prevaleerivad võimalike NATO poolt välja töötatud plaanide/kordade ees. Operatsiooni efektiivsuse huvides on oluline siiski NATO-t vastavatest rahvuslikest piirangutest teavitada. Arvestades, et täielikku käsuõigust Eesti väeüksus(t)e üle NATO-le üle ei anta, vaid piiratakse kas operatiivjuhtimisõiguse või harvem operatiivkäsuõiguse üleandmisega, ei saa suveräänsete õiguste loovutamist selles osas pidada märkimisväärseks ja põhiseaduse kontekstis endast probleemi kujutavaks.

NATO liikmelisus otseselt põhiseaduses toodud riigikaitse juhtimisstruktuuri muutmist ei eelda. Liikmelisusega ei kaasne automaatselt Eesti väeüksuste allutamist NATO sõjalisele juhtimisstruktuurile.

Mõningat segadust võib kehtiva õiguse valguses tekitada küsimus, et kes peaks NATO peasekretärile ja rahvusvahelisele kogukonnale (eelkõige ÜRO peasekretärile) esitama deklaratsiooni Eesti relvastatud rünnaku ohvriks langemise kohta ja abipalve kollektiivses enesekaitse osalemiseks. Teoreetiliselt võiks vastava deklaratsiooni ja abipalve esitada nii President, peaminister kui ka Vabariigi Valitsus. Eelistada võiks nende hulgast Vabariigi Valitsust, kuna selle kasuks räägib informeeritus olukorrast, seda nii informatsiooni detailsuse, vahetuse, laekumise kiiruse kui ka selle sisu efektiivse mõistmise osas. Ka käib tavapärane suhtlus nii ÜRO kui NATO-ga läbi Vabariigi Valitsuse (täpsemalt välisministeeriumi). Kui Vabariigi Valitsus mingil põhjusel ei ole võimeline seda ülesannet täitma, võib alternatiivina kaaluda Presidendi poolset teavitamist.

Siseriiklike seisukohtade võtmine küsimustes, et kuidas näiteks Vabariigi Valitsuse korraldusel kollektiivse enesekaitse operatsiooni raames või Riigikogu otsusel muu NATO poolt juhitava rahvusvahelise operatsiooni raames Eesti väeüksust täpselt kasutada tohib, vajaks mõningat

täpsustamist. Seda eelkõige jõu kasutamise korra kooskõlastamise ja käsuõiguse üleandmise kontekstis.

Piirangute rakendamine liitlastele kollektiivse enesekaitse operatsiooni läbiviimisel Eesti territooriumil eeldab kollektiivset otsust, kuna eeldatavasti on huvitatud ministeeriume ühekorraga mitu. Seega oleks vajalik selliste piirangute osas otsuste vastuvõtmine Vabariigi Valitsuse tasandil. Sellist arusaama kinnitab ka riigikaitse seadus, millist regulatsiooni võib pidada selles küsimuses piisavaks. Alternatiivina võib kaaluda Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjonile selle ülesande panemist, kui eelistatakse otsustamist kitsamas ringis ehk riigikaitsega seotud valdkondade eest vastutavate ministrite poolt

Eestis ei ole põhiseaduse tasandil seatud piiranguid nagu näiteks Leedus välisriigi relvajõudude baasidele ja massihävitusrelvadele ning selliseid piiranguid ei saa pidada ka otstarbekaks.

Ettepanekud:

1. Põhiseadus:

a) põhiseaduse asjatundjate kogu liikme hr Märt Rask'i poolt esitatud ettepanek täiendada põhiseaduse X peatükki kollektiivkaitse põhimõttega vajaks täiendavat analüüsi oma otstarbekuse osas ning välja pakutud sõnastuse ülevaatamist kollektiivkaitse kui „õiguse“, Põhja-Atlandi lepingu artikli 13 ja põhiseaduse § 104 kontekstis;

b) kuna Vabariigi Valitsus põhiseadusliku institutsioonina on peamine riigi suhtluse korraldaja rahvusvaheliste organisatsioonidega, võiks põhiseaduse tänast § 87 punkti 7 „Vabariigi Valitsus korraldab suhtlemist teiste riikidega“ täiendada sõnadega „ja rahvusvaheliste organisatsioonidega“. Selle kasuks räägib ka § 120 sõnastus.

2. Kaitseväe korralduse seadus:

a) seaduse § 44 lõike 2 teksti kohaselt ei ole Kaitseväe panus jõu kasutamise korra kehtestamise ettepaneku või sisu osas kohustuslik, vaid tundub piirduvat mõistega „võib“. Asjaliku jõu kasutamise korra väljatöötamine eeldab spetsiifiliste sõjanduslike teadmiste ja kogemuste kaasamist. Seega võiks kaaluda muuta Kaitseväe panuse mis tahes jõu kasutamise korra väljatöötamisel kohustuslikuks, isegi juhul, kui initsiatiiv sellise korra kehtestamiseks ei lähtu Kaitseväe juhatajalt;

b) seoses võimalike Eesti välispoliitiliste huvidega võib kaaluda § 44 lõikes 2 ka sarnaselt riigikaitse seaduse § 34 lõikele 6 jõu kasutamise korra kooskõlastamist välisministriga;

c) nn rahvuslikest piirangutest partnerite teavitamine on jäetud § 44 lõigetega 4 ja 5 „Kaitseväe“ ülesandeks. Kaaluda võiks teavitamise sidumist „Kaitseväe juhatajaga“ kui ühest küljest käsuõiguse üleandmiseks pädeva isikuga ja teisest küljest Kaitseväe kui organisatsiooni juhiga. See võimaldaks vajadusel ka eelnevalt organisatsiooni siseselt kontrollida, kas tegemist on kindlasti rahvusliku piiranguga (võib esineda erinevaid seisukohti). Partnereid oleks hea rahvuslikest piirangutest teavitada võimalusel hiljemalt käsuõiguse üleandmisel.

3. Riigikaitse seadus:

a) NATO peasekretärile ja rahvusvahelisele kogukonnale (eelkõige ÜRO peasekretärile) Eesti relvastatud rünnaku ohvriks langemise kohta vastavalt deklaratsiooni ja kollektiivses enesekaitse osalemise abipalve esitamise küsimuse võiks lahendada riigikaitse seaduse §-s 17, nähes esitajana selgelt ette Vabariigi Valitsuse.

1.2 Kas välisriigi relvajõude saab kehtiva õigusliku regulatsiooni alusel kaasata Eestis avaliku korra kaitseks ja siseturvalisuse tagamiseks (s.h vahetu sunni kasutamine), kas kehtiv regulatsioon on piisav või peab see olema sätestatud sarnaselt Kaitseväe ja Kaitsealiidu kaasamisele (vt kaitseväe korralduse seadus, päästeseadus, korrakaitse seadus, hädaolukorra seadus, erakorralise seisukorra seadus)?

Alljärgnevalt on esmalt käsitletud küsimust välisriigi relvajõudude ja rahvusvahelise õiguse vaatenurgast, seejärel Eesti õiguse vaatenurgast, vaadatud välisriikide praktikat ning lõpuks sõnastatud kokkuvõtte koos ettepanekutega.

Välisriigi relvajõud on saatva suveräänse riigi esindajad ehk neile laieneb sisuliselt riigi immuuniteet. Seetõttu ei saa saatva riigi relvajõude vastuvõtva riigi huvides kasutada pelgalt territoriaalset jurisdiktsiooni kohaldades ehk kitsalt Eesti Kaitseväe suhtes kehtivate õigusaktide alusel, vaid vajalik on saatva riigi nõusolek. Kuna saatev riik ei mineta täielikku käsuõigust (ingl.k. *full command*) oma väeüksuste üle isegi nende allutamisel NATO sõjalisele juhtimisstruktuurile, on saatva riigi nõusolek tema väeüksuse teatud viisil kasutamiseks määrava tähtsusega. Selline nõusolek avaldub NATO operatsioonide puhul valdavalt operatsiooniplaani ja selles sisalduvate ülesannete Nõukogus heakskiitmise läbi (koos võimalike rahvuslike piirangutega), aga võimalikud on ka kahepoolsed vastavad kokkulepped.

Kui näiteks NATO operatsiooni eesmärgiks on muu hulgas turvalise keskkonna loomine (ingl.k. *establishment of safe and secure environment*), siis võib arvata, et välisriigi relvajõud omavad mandaati teostada ka teatud avaliku korra ja siseturvalisuse tagamise funktsioone. Nõukogus (või kahepoolse kokkuleppe alusel) operatsiooni eesmärkide heakskiitmise läbi, mis sisaldavad ka turvalise keskkonna loomist, on oma nõusoleku andnud nii vastav operatsioonil osalev välisriik, kui ka Eesti (koos võimalike rahvuslike piirangutega). Keerulisem on siin küsimus, et kas välisriigi väeüksuse kaasamine peaks toimuma Eesti õigusaktides toodud protseduuride alusel (nagu Kaitseväe kaasamine) või on välisriigi relvajõudude kaasamine selliste ülesannete täitmisel aktsepteeritav ka ilma sellist võimalust ja vastavaid protseduure siseriiklikus õiguses selgelt välja toomata, ehk siis otse võimalike NATO vastavate protseduuride alusel (nt. tsiviilmilitaarkoostöö³⁸, vastav jõu kasutamise kord). Lahendus on eelduslikult seotud operatsiooni (situatsiooni) intensiivsusega.

Kui tegemist on rahuaegse operatsiooniga (nt. suurendatud liitlaste kohalolek³⁹), siis ei ole põhjendatud riigivõimu funktsioonide⁴⁰ teostamine muul viisil kui Eesti siseriiklike õigusaktide/protseduuride alusel, mida NATO protseduurid võivad küll täiendada. Vastasel juhul oleks tõenäoliselt tegemist liigse suveräänsete õiguste riivega Põhiseaduse § 1 lg 1 tähenduses. Eesti siseriiklike õigusaktide/protseduuride rakendamine eeldaks aga vastavalt Kaitseväe korralduse seaduse täiendamist, et luua siseriiklikus õiguses selge alus liitlaste võimalikuks kaasamiseks sarnaselt Kaitseväe ja Kaitsealiiduga avaliku korra kaitseks ja siseturvalisuse tagamiseks.

Kui aga tegemist on relvakonflikti olukorraga, täpsemalt Põhja-Atlandi lepingu artikli 5 ja ÜRO põhikirja artikli 51 alusel Eesti territooriumil teostatava kollektiivkaitseoperatsiooniga, mil vastavate riigivõimu funktsioonide teostamise võime võib olla rahuajaga võrreldes piiratud, siis tuleks pidada aktsepteeritavaks ka olukorda, kus liitlaste üksused lähtuvad avaliku korra ja siseturvalisuse kaitsel otse inimõiguste ja relvakonfliktiõiguse kohalduvatest sätetest ja vastavatest võimalikest NATO protseduuridest (sh vastav jõu kasutamise kord). Nimetatud sätted, olles osaks nii Eesti poolt sõlmitud välislepingutest kui ka kehtivast rahvusvahelisest

³⁸ Allied Joint Doctrine For Civil-Military Cooperation A.J.P-3.4.9.

³⁹ Inglise keeles *Enhanced Forward Presence*.

⁴⁰ Siin on silmas peetud kitsalt avaliku korra kaitset ja siseturvalisuse tagamist, mitte muid riigivõimu funktsioone

tavaõigusest, tagaksid vastavate funktsioonide täitmise sarnastel põhimõtetel nagu Eesti enda vastavate riigivõimu organite poolt. Relvakonflikti olukorras, olles Põhja-Atlandi lepingu artikliga 5 ja siseriikliku õigusega, mis reguleerib rahvusvahelist sõjalist koostööd⁴¹ loonud eeldused kollektiivse enesekaitseõiguse reaalseks teostamiseks Eesti territooriumil, ei saa lugeda eelnimetatud põhimõtetel, kuid mitte otse Eesti siseriiklike õigusallikate alusel vastavate funktsioonide teostamist liitlaste poolt Põhiseaduse § 1 lõiget 1 rikkuvaks. Kollektiivse enesekaitse teostamise eelduseks on teatud (kuid paratamatult detailides ettenähtamatus) ulatuses suveräänsete õiguste teostamise ette kokku lepitud võimalik ajutine-osaline üleandmine liitlastele ilma tuumpädevuste loovutamiseteta. Rõhutada tuleb siin seda, et tegemist on ajutise ja piiratud võimaliku suveräänsete õiguste riivega, mille kestus sõltub relvakonflikti või liitlaste Eesti territooriumil tegutsemise kestusest, aga ka liitlaste võimest või huvist vastavaid funktsioone teostada. Välisriigi relvajõud tegelevad relvakonflikti olukorras peamiselt või lausa üksnes oma põhifunktsiooni teostamisega ning on kaheldav, kas neil on üldse võimalik panustada avaliku korra kaitsesse ja siseturvalisuse tagamisse laiemalt kui väekaitsega kaasnedes võiva mõjuna.

Huvitavaks olukorraks võib pidada suurendatud liitlaste kohaloleku raames liitlaste pataljoni-suuruse lahingugrupi Eesti 1. jalaväebrigaadi koosseisu arvamist. Sõltuvalt käsuõiguse üleandmise sisust ja sellega kaasnenud võimalikest rahvuslikest piirangutest ning lahingugrupile antud ülesannetest, mis võivad piirata selle kasutamist teatud eesmärkidel, on tekkinud teoreetiliselt olukord, et 1. jalaväebrigaadi ülem võib oma käsuõiguse raames kaasata lahingugruppi vajadusel Eestis avaliku korra kaitsesse ja siseturvalisuse tagamisse samamoodi nagu Eesti üksust.

Siiski esinevad sellele automaatsele võimalusele tõsised vastuväited. Nimelt näeb Kaitseväe korralduse seadus ette kitsalt „Kaitseväe“ kaasamise⁴². Kaitseväge on lähtuvalt eelnimetatud seaduse § 2 lõikest 1 sõjaväelisel korraldatud valitsusasutus Kaitseministeeriumi valitsemisalas. Välisriigi väeüksus ei saa lähtuvalt oma olemusest olla Eesti valitsusasutuse mõiste alla kuuluv, rääkimata selle liikmete mittevastavusest kaitseväeteenistuse eeltingimustele (nt kodakondsus). Kuna Kaitseväe kaasamine on ka Eesti õiguse kohaselt erijuhtum, siis vastava eelneva kokkuleppe puudumisel saatva riigiga, on vajalik enne selle riigi väeüksuse kaasamist Eestis avaliku korra kaitsesse või siseturvalisuse tagamisse saada saatva riigi selge nõusolek. Lisaks oleks vajalik ka siseriiklikus õiguses ette näha selge õiguslik alus välisriigi relvajõudude kaasamiseks sarnaselt Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamisele.

Nimetatud alusena võib tõlgendada korrakaitseseaduse⁴³ §-s 3 ja päästeseaduse⁴⁴ §-is 31 sätestatud võimalust teise riigi haldusorgani kaasamiseks, mis eeldab tüüpiliselt rahvusvahelist kokkulepet⁴⁵ või Euroopa Liidu akti⁴⁶. Nimetatud alus käsitleb abstraktselt teise riigi „haldusorganit“ ning kuigi see mõiste peaks teoreetiliselt hõlmama ka riigi relvajõude, on eelviidatud Prüm'i lepingus ja Nõukogu otsuses silmas peetud politseiabi.

Välisriigi relvajõudude kaasamisel Eestis avaliku korra kaitsesse ja siseturvalisuse tagamisse võiks Kaitseväe ja/või Kaitseliiduga koos tegutsemise efektiivsuse ja läbipaistvuse huvides

⁴¹ Vt. Riigikaitseseaduse § 37.

⁴² Vt. Kaitseväe korralduse seaduse § 3 lg 1¹, 1², 2 ja 3.

⁴³ Korrakaitseseadus, RT I, 02.12.2016, 6.

⁴⁴ Päästeseadus, RT I, 03.03.2017, 21.

⁴⁵ Nt. nn Prüm'i leping - Austria Vabariigi, Belgia Kuningriigi, Hispaania Kuningriigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi ja Saksamaa Liitvabariigi vahelise eelkõige terrorismi-, piiriülese kuritegevuse ja ebaseadusliku rände vastases võitluses piiriülese koostöö tõhustamise leping, RT II 2008, 16, 43.

⁴⁶ Nt. Euroopa Liidu Nõukogu otsus 2008/617/JSK, 23. juuni 2008, Euroopa Liidu liikmesriikide eriüksuste koostöö parandamise kohta kriisilukordades, ELT L 210/73.

rakendada samasugust õiguslikku raamistikku. Seega võiks välisriigi relvajõudude kaasamine olla reguleeritud üldregulatsioonina Kaitseväe korralduse seaduses. Kuigi iseenesest on võimalik välisriigi üksust allutada sarnaselt Kaitseväe või Kaitseliidu üksusega otse Vabariigi Valitsuse määratud ametiisikule, võiks kaaluda välisriigi relvajõudude kaasamist Kaitseväe või Kaitseliidu üksuse koosseisus, mis eeldaks käsuõiguse üleandmist välisriigi üksuse üle lõppastmes vastavale Kaitseväe või Kaitseliidu üksuse ülemale. Allpool esitatud ettepanekud lähtuvad sellisest konstruktsioonist. Selline olukorra lahendamine võimaldaks välisriigi relvajõudude kaasamise aluse anda Kaitseväe korralduse seaduses ning tänu käsuõiguse üleandmisele välisriigi üksuse üle saaks eriseadustes (korrakaitse seadus, päästeseadus, hädaolukorra seadus, erakorralise seisukorra seadus) lugeda välisriigi üksuse formaalselt kaetuks mõistega „Kaitsevägi“ või „Kaitseliit“. Siiski nõuaksid nimetatud eriseaduste sõnastused ilmselt mõningates detailides ülevaatamist (nt üldisemate terminite kasutamist), kuna välisriigi relvajõudude liikmete ja nende sõidukite mahutamise mõistete „kaitsevaelane“, „Kaitseliidu tegevliige“, „Kaitseväe või Kaitseliidu sõiduk või vormiriietus“ alla osutuks muidu problemaatiliseks.

1.2.1 Läti Vabariigi praktika

Läti seadus välisriigi relvajõudude staatuse kohta sisaldab 14. juulil 2017 jõustunud sätet, mille kohaselt NATO ja Euroopa Liidu liikmesriikide relvajõud võivad osutada abi Läti relvajõududele viimaste õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmisel. Abi osutades on neil samad õigused Läti relvajõududega. Täpsemad ülesanded abi osutamisel, abistamise aja, koha ja piirid määrab määrab Läti kaitseväe juhataja või tema nimetatud isik.⁴⁷ Seega Läti õigus näeb selge õigusnormi läbi ette võimaluse välisriigi relvajõude mistahes olukorras siseriiklikult rakendada samal viisil nagu Läti enda relvajõude. Seda seisukohta on kinnitanud ka kontaktisikud Läti kaitseministeeriumist.

Lätis on relvajõudude hädaolukorra lahendamisse kaasamine reguleeritud valitsuse 5. oktoobri 2010 määrusega nr. 946.⁴⁸ Lühidalt kirjeldades näeb see ette relvajõudude kasutamise korra teiste ametkondade (peamiselt päästamet) taotlusel. Reeglina eeldab relvajõudude kasutamine relvajõudude juhataja nõusolekut või rohkema kui 50 isiku kaasamisel kaitseministri nõusolekut. Abi osutamine tsiviilkaitse (kodanikukaitse) süsteemi raames eeldab üleriigilise hädaolukorra puhul valitsuse taotlust (kriisiohjamisnõukogu ettepanekul) ning piirkondliku hädaolukorra puhul omavalitsuse tsiviilkaitse (kodanikukaitse) komisjoni taotlust kaitseministrile. Kaitseministri poolt antav käsk täpsustab muu hulgas relvajõudude koordineerimise protseduurid teiste riigi institutsioonidega, kes on kaasatud hädaolukorra lahendamisse.⁴⁹

Valitsuse 5. oktoobri 2010 määrus nr 936 reguleerib eraldiseisvalt protseduuri, kuidas kaasata kaitseliitu kuriteo ennetusse ning avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks.⁵⁰ Kaasamine eeldab reeglina riigi- või omavalitsusorgani taotlust ja kaitseväe juhataja käsku.⁵¹ Rohkema kui 50 isiku

⁴⁷ Ārvalstu bruņoto spēku statuss Latvijā Republikā (ingl. k. Status of the Foreign Armed Forces in the Republic of Latvia), Art. 2². Arvutivõrgus: <https://likumi.lv/doc.php?id=42315> (28.08.2017)

⁴⁸ Ingl. k. Cabinet Regulation No 946, 5 October 2010 „Procedures by which the National Armed Forces shall Participate in Emergency, Firefighting and Rescue Operations, as well as in the Measures for the Elimination of the Consequences Caused by Emergency Situations. Arvutivõrgus:

<http://vvc.gov.lv/image/catalog/dokumenti/Cab.%20Reg.%20No.%20946%20-%20Armed%20Forces%20in%20Emergency%20Operations.docx> (28.08.2017)

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ingl. k. Cabinet Regulation No 936, 5 October 2010 „Procedures for the Provision of Support by the National Guard of the Republic of Latvia to State and Local Government Authorities in Crime Prevention, Guaranteeing of Public Order and Security“. Arvutivõrgus: <https://likumi.lv/ta/id/219248-kartiba-kada-latvijas-republikas-zemessardze-sniedz-atbalstu-valsts-un-pasvaldibu-institucijam-likumparkapumu-noversana-sabiedr...> (28.08.2017)

⁵¹ Ibid, § 2.

kaasamine eeldab kaitseministri otsust. Kaasatud kaitseliitlasi jääb juhtima nende üksuse juht, kuid abi osutatakse lähtudes politsei või muu ametkonna instruksioonidest⁵².

1.2.2 Leedu Vabariigi praktika

Leedus on relvajõudude abi teistele institutsioonidele reguleeritud seadusega riigi kaitseüsteemi ja sõjaväeteenistuse kohta.⁵³ Selle seaduse Art. 12 lg 1 p 3 sätestab ühe relvajõudude rahuaegse ülesandena seaduses sätestatud juhtudel ja tingimustel otsimis- ja päästetööde läbiviimise, reostusõnnetustele reageerimise ja muu abi osutamise riigi ja omavalitsuse institutsioonidele. Artikkel 18 reguleerib erinevaid juhtusid, mil relvajõude võib kasutada abi osutamisel teistele riigi- ja omavalitsuse institutsioonidele. Regulatsioon avab iga juhtumi puhul ka protseduuri. Reeglina eeldab abi osutamine abitaotlust ja käsu abi osutamiseks annab kaitseminister (teatud juhtudel ka relvajõudude juhataja). Muu hulgas on kaetud politseile abi osutamine isikute otsimisel ja kinnipidamisel ning abi osutamine terrorismiaktile reageerimisel.

Välisriigi relvajõude eelnimetatud teistele institutsioonidele abi osutamise regulatsioonis ei mainita, kuid rahuaegse riigi territooriumi valvamise (sõjalise kaitse) funktsiooni teostamisel, sh Leedu suveräniteedi rikkumisele vastamisel, on sõnaselgelt antud teistele NATO liikmesriikidele samad õigused kui Leedu relvajõududele.⁵⁴ Koostegutsemine teiste NATO liikmesriikidega on riigi sõjalise kaitse funktsiooni täitmisel seadusesse integreeritud.

Leedus on vastu võetud seadus sõjalise jõu kasutamise kohta, mille üheks eesmärgiks on reguleerida ka sõjalise jõu kasutamine relvajõudude rahuaegsete ülesannete täitmisel.⁵⁵ See seadus ei kohaldu mitmerahvuselistel operatsioonidel, mil operatiivkäsuõiguse ja juhtimisõiguse üleandmisel teiste riikide institutsioonidele või rahvusvahelistele organisatsioonidele (nt ÜRO, NATO, Euroopa Liit) lähtutakse vastava institutsiooni/organisatsiooni kehtestatud jõu kasutamise reeglitest. Lähtuvalt vastava operatsiooni mandaadist, Leedu rahvusvahelisest õigusest tulenevatest kohustustest ja väeüksuse ülesannetest võib kaitseminister või tema volitusel relvajõudude juhataja seada erandeid või piiranguid relvastatud jõu kasutamise suhtes Leedu üksuste poolt.⁵⁶ Seaduse Artiklis 13 on täpsemalt reguleeritud relvajõudude liikmete õigusi abi osutamisel teistele riigi- ja omavalitsuse institutsioonidele, mis hõlmavad nii lõhkeaine kasutamist, isikute kinnipidamist, eluruumidesse ja mitte-eluruumidesse sisenemist, isikute, sõidukite ja dokumentide kontrolli, aga ka sõjalise jõu kasutamist.

1.2.3 Poola Vabariigi praktika

Poolas reguleerib välisriigi personali osalemist ühisoperatsioonidel (päästeoperatsioon, terrorismivastane operatsioon jms) eraldi seadus⁵⁷. Seadus sätestab juhud, millal üldse

⁵² Cabinet Regulation No 936, 5 October 2010 „Procedures for the Provision of Support by the National Guard of the Republic of Latvia to State and Local Government Authorities in Crime Prevention, Guaranteeing of Public Order and Security“, § 12.1.

⁵³ Ingl. k. Law on the Organisation of the National Defence System and Military Service. Arvutivõrgus: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.403297?jfwid=-x5bl5coro> (28.08.2017)

⁵⁴ Ibid, Art. 12 lg 3-4.

⁵⁵ Ingl. k. Statute on the Use of Military Force, Art. 1. Arvutivõrgus: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/2e2e60a02f2b11e79f4996496b137f39?jfwid=-x5bl5cnf0> (28.08.2017)

⁵⁶ Ibid, Art. 3.

⁵⁷ Ustawa o udziale zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnych operacjach lub wspólnych działaniach ratowniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (ingl.k. Law on the Participation of Foreign Officers or Employees in Joint Operations or Joint Rescue Operations in the Territory of the Republic of Poland), 7.02.2014, Arvutivõrgus: <http://isap.sejm.gov.pl/Download.jsessionid=CDB49515A0617FFFFABFB928C7E91DAC?id=WDU20140000295&type=2> (28.08.2017)

välisriikidelt abi palutakse, abi palumise korra ja välisriigi abipersonali õigused. Nimetatud personal ei hõlma siiski relvajõudude liikmeid ehk ei kata abi osutamist välisriigi relvajõudude poolt.

Abi palumine toimub siseministri eelneval nõusolekul (kiirel juhul taotletakse nõusolekut paralleelselt abipalvega) vastavalt politsei juhi, päästeameti juhi või piirivalve juhi poolt, kui Euroopa Liidu või Schengeni liikmesriigist pärinevate „abiliste“ kohalolu ei ületa 90 päeva ja arv 200 isikut⁵⁸. Muudel juhtudel (sh kui abi tuleb väljastpoolt eelnimetatud riike) palub abi siseminister või viimase taotlusel valitsus.⁵⁹ Artikli 6 kohaselt koordineerib ühisoperatsiooni vastava piirkonna politseiülem, päästeameti üksuse ülem või piirivalveüksuse ülem, keerukamate operatsioonide puhul aga siseministri määratud isik. Välismaa abilistele tagatakse sama kaitse kui Poola riigiteenistujatele nende funktsioonide täitmisel ning seadus loetleb ka mõned nende spetsiifilised õigused (nt vormi kandmise õigus, vahetu sunni kohaldamiseks vajalike vahendite, sh tulirelvade kasutamine). Ülesandeid täidetakse ühisoperatsiooni raames samadel õiguslikel alustel kui Poola vastavad ametkonnad (nt Poola politseiseaduse, päästeseaduse, liikluseaduse vastavate sätete alusel).⁶⁰ Välismaa abilisi instrueeritakse eelnevalt Poola vastavate seadusesätete osas, välja arvatud teatud erandjuhtudel (nt olukorra kiireloomulisus).⁶¹

Kokkuvõte:

Eesti õigus ei reguleeri otsesõnu välisriigi relvajõudude kaasamist Eestis avaliku korra kaitseks ja siseturvalisuse tagamiseks. Kuna ka Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine selliste funktsioonide täitmiseks on erijuhtum, siis tuleb asuda seisukohale, et ilma selge õigusliku aluseta ei oleks välisriigi relvajõudude kaasamine korrektne. Läti on välisriigi relvajõudude kaasamise võimaluse näinud ette samadel alustel oma relvajõudude kaasamisega, Leedu on võimaldanud välisriigi relvajõudude kaasamist üksnes rahuaegse riigi territooriumi valvamise (sõjalise kaitse) funktsiooni teostamisel ning Poola olukord tundub olevat üsna sarnane Eesti tänasele olukorrale.

Iseenesest ei ole välistatud välisriigi relvajõudude kaasamine vastavate funktsioonide täitmisel rahvusvahelise kokkuleppe alusel (sisaldades nii saatva kui vastuvõtva riigi nõusolekut), samuti olukorras, kus vastavate funktsioonide täitmine on Eestisse saadetud NATO sõjalisele juhtimisstruktuurile allutatud väeüksuse ülesannetega kaetud (Nõukogus on ka saadud Eesti heakskiit) ja puuduvad käsuõiguse üleandnud riigi vastavad rahvuslikud piirangud. Küsimus tekib aga praktikas alluvussuhete, protseduuride ja siseriikliku õiguse oluliste normide järgimise osas. Efektiivne kaasamine eeldaks kaasamist võimalikult sarnastel alustel Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamisega. Isegi olukorras, kus välisriigi väeüksus on allutatud läbi käsuõiguse üleandmise Eesti Kaitseväge väeüksuse ülemale, ei ole täna selget siseriiklikku õiguslikku alust sellise välisriigi väeüksuse Eestis avaliku korra kaitseks ja siseturvalisuse tagamiseks kaasamiseks Kaitseväge koosseisus. Asjakohane oleks siseriiklikus õiguses välisriigi relvajõudude kaasamise võimalus selgelt ette näha sarnaselt Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamisega. Läti poolt kasutatav lahendus vääraks kaalumist ka Eestis.

Relvakonflikti olukorras tegeleksid liitlaste relvajõud peamiselt või lausa üksnes oma põhifunktsiooni teostamisega ning on kaheldav, kas neil oleks üldse võimalik panustada avaliku korra kaitseks ja siseturvalisuse tagamiseks laiemalt kui väekaitsega kaasnedes võiva mõjuna. Ajaliselt ja sisuliselt piiratud ulatuses selliste funktsioonide teostamist kollektiivse enesekaitse

⁵⁸ Law on the Participation of Foreign Officers or Employees in Joint Operations or Joint Rescue Operations in the Territory of the Republic of Poland, Art. 4 lg 1.

⁵⁹ Ibid, Art. 4 lg 2-3.

⁶⁰ Ibid, Art. 8-9.

⁶¹ Ibid, Art. 13.

raamistikus (sh Eesti palvel ja Nõukogus antud heakskiidul) ei saa lugeda Põhiseaduse § 1 lõiget 1 rikkuvaks.

Ettepanekud:

1) Kaaluda Kaitseväge korralduse seaduse paindlikumaks muutmist, nähes selle §-s 3 ette eraldi lõike välisriigi väeüksuste kaasamiseks vastavate ülesannete täitmiseks. Selline säte võib kõlada järgmiselt:

„(1³) Kaitseväge üksuse ülemale käsuõiguse üleandmisega allutatud välisriigi väeüksust võib vajaduse korral ja vastava välisriigi nõusolekul kaasata käesoleva paragrahvi lõigetes 1¹ ja 1² nimetatud ülesannete täitmisse samadel alustel Kaitseväge üksuse kaasamisega.“

Sellise sõnastuse puhul eelduslikult konstruktsiooni „ja Kaitseväge üksuse ülemale käsuõiguse üleandmisega allutatud välisriigi väeüksust“ muudes sätetes⁶², kus Kaitseväge kaasamine on ette nähtud, täiendavalt ära tooma ei pea.

Muutmist vajaks sellisel juhul ka § 3 lõige 2, mille tekst algaks järgmiselt: „(2) Kaitseväge ja Kaitseväge üksuse ülemale käsuõiguse üleandmisega allutatud välisriigi väeüksust võib käesoleva paragrahvi lõiges 1¹-1³ nimetatud ülesannete (*siin on kehtivas õiguses ka näpuviga*) täitmisse kaasata üksnes juhul, kui ...“.

See ettepanek on tehtud konservatiivsena. Kaaluda võib ka lihtsalt välisriigi väeüksuse kaasamist välisriigi nõusolekul, ilma et vastava üksuse osas oleks käsuõigust Kaitseväge või Kaitseliidu vastavale ülemale üle antud. Seda võiks teoreetiliselt võimaldada korrakaitseaduse § 3 lg 1 ja päästeseaduse § 31 lg 3 regulatsioon. Kuid nimetatud sätete aluseks olev rahvusvaheline regulatsioon ja praktika (nt ülalkäsitletud Poola praktika) ei hõlma välisriigi relvajõudude kasutamist, vaid piirdub politseiabiga. Isegi kui seda argumenti eirata, tuleks kaaluda siiski sisulise pädevuse osas välisriigi relvajõududele Kaitseväge või Kaitseliiduga sarnaste õiguste andmist. Kui võrrelda korrakaitseaduse § 3 lg 1¹ regulatsiooni Kaitseväge või Kaitseliidu kaasamise regulatsiooniga, siis jääb silma, et vahetu sunni rakendamise õigust täna rahvusvahelise koostöö alusel kaasatud teise riigi pädeva asutuse ametiisikul erinevalt kaitseväelasest või Kaitseliidu liikmest ei ole, kui see ei tulene välislepingust või Euroopa Liidu õigusaktist.

2) Vajadusel saab Eesti läbi oma esindajate NATO struktuurides (eelkõige Nõukogu ja Sõjaline komitee) üritada Eestis toimuva rahvusvahelise sõjalise operatsiooni eesmärke (ja jõu kasutamise korda) sõnastada sedasi, et see hõlmaks ka panustamist avaliku korra kaitsesse ja siseturvalisuse tagamisse.

⁶² Sellised sätted on näiteks Kaitseväge korralduse seaduse § 3 lg 3, hädaolukorra seaduse §-d 31 ja 33, erakorralise seisukorra seaduse §-d 15 ja 15¹, päästeseaduse § 31¹, ning Vabariigi Valitsuse määrus 18. detsembrist 2015 nr 144 Kaitseväge politsei ülesannete täitmisse ning Kaitseväge ja Kaitseliidu päästetöodesse ning eriolukorra tööde tegemisse kaasamise kord.

1.3 Lisaks rahvusvahelisest õigusest tulenevatele piirangutele (inimõiguste regulatsioon ja humanitaarõigus), missugused on Eesti õigusest tulenevad lisatingimused välisriigi relvajõududele jõu kasutamisel ja/või põhiõiguste ja –vabaduste piiramisel ohu tõrjumisel?

Kuigi käesolev küsimus ei ole suunatud inimõiguste ja relvakonfliktiõiguse regulatsiooni käsitlemisele, on oluline siiski ära märkida, et rahvusvahelise õiguse kohaldumisel Eesti territooriumil tegutsevate välisriigi relvajõudude suhtes tuleb hoolega vaadata, milliste konkreetsete rahvusvaheliste kokkulepetega Eesti on ühinenud ehk missugused rahvusvahelised instrumendid (sh rahvusvahelise tavaõiguse normid) on Eesti õigussüsteemi osaks. Inimõiguste puhul on Eesti ühinenud Euroopa inimõiguste konventsiooniga⁶³, mis on regionaalne instrument ja erineb mitmeski küsimuses globaalselt rakendatavatest inimõiguste instrumentidest nagu näiteks Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt⁶⁴. Üheks selliseks küsimuseks on konventsiooni ekstraterritoriaalne kohaldamine, näiteks rahvusvaheliste sõjaliste operatsioonide korral. Euroopa Inimõiguste Kohus on reas lahendites asunud seisukohale, et konventsioon kohaldub efektiivse kontrolli olukorras ekstraterritoriaalselt.⁶⁵ Kuigi Rahvusvaheline kohus on võtnud seisukoha, et ka pakt kohaldub ekstraterritoriaalselt⁶⁶, ei jaga kõik riigid seda seisukohta.⁶⁷ Nimetatud instrumentide ekstraterritoriaalne kohaldamine annab võimalikule kannatanule (nt õigusvastane kinnipidamine, vigastamine) vähemalt teoreetiliselt parema õigusliku positsiooni vastava välisriigi suhtes kahjunõude esitamise juhul. Siin tuleb siiski ära märkida, et nii NATO relvajõudude staatuse kokkulepe⁶⁸ kui ka näiteks seda karistusõigusliku jurisdiktsiooni osas kahepoolselt täpsustav Eesti ja Ameerika Ühendriikide vaheline kaitsekoostöö kokkulepe⁶⁹ ei loo olukorda, kus karistusõiguslike meetmete rakendamine teo toimepannud isiku suhtes oleks välistatud. Ka tsiviilõiguslike nõuete osas pakuvad mõlemad kokkulepped selgeid lahendusi. Kokkuvõttes ei tohiks tekkida õigusliku tühimiku olukorda materiaaõiguslikus mõttes, kuigi protseduuriliselt võib teatud juhtudel oma õiguste teostamine olla kannatanu jaoks keerulisem tulenevalt menetlustoimingute läbiviimisest välisriigis.

Relvakonfliktiõiguse kontekstis võib kollektiivse enesekaitse operatsiooni läbiviimisel Eesti territooriumil õiguslikke küsimusi tekitada näiteks jalaväevastaste maamiinide kasutamine liitlaste poolt, kes ei ole Ottawa konventsiooniga⁷⁰ ühinenud. Konventsiooni artiklite 1 lõike 1 ja 9 kohaselt ei saa osalisriik lubada ka teistel riikidel oma territooriumil selliseid miine kasutada. See tähendab, et Eesti peab oma rahvusvahelistest kohustustest liitlasi selgelt teavitama juhul, kui Eesti territooriumil viiakse läbi rahvusvahelist sõjalist operatsiooni. Selline teavitamine aitab kaasa ka riigikaitseaduse § 40 lg 4 järgimisele, mille kohaselt „Välisriigi relvajõud lähtuvad jõu kasutamisel Eesti Vabariigi territooriumil välislepingutest, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetest ja normidest, ning rahvusvahelise organisatsiooni ja asjaomase välisriigi kehtestatud jõu kasutamise korrast ning Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse antud õigustest ning seatud piirangutest“.

⁶³ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, RT II 2010, 14, 54.

⁶⁴ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, RT II 1994, 10, 11.

⁶⁵ European Court of Human Rights. Extra-territorial jurisdiction of States Parties to the European Convention on Human Rights. Arvutivõrgus: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Extra-territorial_jurisdiction_ENG.pdf (28.08.2017)

⁶⁶ International Court of Justice. Advisory Opinion Concerning Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, 9 July 2004, para 109. Arvutivõrgus: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf> (28.08.2017)

⁶⁷ Beth Van Schaack. The United States' Position on the Extraterritorial Application of Human Rights Obligations: Now is the Time for Change. US Naval War College, 90 INT'L L. STUD. 20 (2014) p. 22-23.

⁶⁸ Põhja-Atlandi lepingu osalisriikide vaheline relvajõudude staatust reguleeriv kokkulepe, RT II 2004, 31, 114.

⁶⁹ Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse kaitsekoostöö kokkulepe, RT II, 16.06.2017, 2.

⁷⁰ Jalaväemiinide kasutamist, varumist, tootmist ja üleandmist keelustav ja nende hävitamist nõudev konventsioon

Eesti õigus ei sea välisriigi relvajõududele jõu kasutamisel ning põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel lisaks rahvusvahelistest instrumentidest tulenevatele piirangutele (näitlikult kirjeldatud ülal) muid piiranguid kui sätestatud riigikaitseaduse 4. peatüki 3. jaos (rahvusvaheline sõjaline koostöö Eesti Vabariigi territooriumil). Lisaks välisriigi relvajõudude Eestis viibimise õiguslikule alusele on reguleeritud ka välisriigi relvajõudude õigus kasutada jõudu ning ülal tsiteeritud kohustus järgida teatud õiguslikke kohustusi (sh inimõigusi). Ohu tõrjumisel isiku põhiõiguste ja –vabaduste järgimine võib olla keerukam eelkõige olukorras, kus ei kohaldu (veel) relvakonfliktioigus, sest viimane sätestab üsna selged universaalsed põhimõtted, mis osaliselt kattuvad olulisemate inimõigustega. Kui välisriik, mille relvajõud asuvad Eesti territooriumil, ei tunnusta inimõiguste ekstraterritoriaalset kohaldumist, on raskendatud olukorra lahendamine inimõiguste baasil, kuid reeglina võimalik muudel alustel. Lähtuvalt NATO relvajõudude staatuse kokkuleppe artiklitest 7 (kriminaalõiguslik jurisdiktsioon) ja 8 (kahju hüvitamine), samuti võimalikest kahepoolsetest neid artikleid täiendavatest kokkulepetest peaks olukord saama reeglina siiski lahenduse. Kriminaalõigusliku vastutuse kohaldamisel lähtutakse kokkuleppes jurisdiktsiooni osas ehk menetlus viiakse läbi kas vastava välisriigi või Eesti õigustõistmisorganil vastava välisriigi või Eesti õiguse alusel. Tsiviilõigusliku vastutuse puhul leitakse lahendus tüüpiliselt NATO relvajõudude staatuse kokkuleppe artikkel 8 lõigete 5 või 6 alusel.

Teiste riikide puhul on olukord selles küsimuses reaalsuses üsna sarnane. Leedu põhiseadus küll keelab sõnaselgelt massihävitusrelvad ja välisriikide poolt ainukontrollitavad sõjaväebaasid ning Poola põhiseadus loetleb põhiõigused ja –vabadused, mida sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra ajal ei tohi piirata ja looduskatastroofide korral tohib piirata, kuid Eesti õigus pakub sarnase lahenduse teiste meetoditega. Eesti on ühinenud välislepingutega, mis keelavad massihävitusrelvad (v.a. tuumarelv), Eestis on põhiõiguste ja –vabaduste piiramine reguleeritud lisaks põhiseaduse §-le 130 eriseadustes nagu näiteks riigikaitseaduse § 10 lg 1, erakorralise seisukorra seaduse⁷¹ § 4, hädaolukorra seaduse⁷² 3. peatüki 2. jao 3. jaotis ja päästeseaduse §-d 19-21.

Kokkuvõte:

Eesti õigusest tulenevad piirangud välisriigi relvajõududele jõu kasutamisel ning põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel on hästi kirjeldatud riigikaitseaduse § 40 lõikes 4: „Välisriigi relvajõud lähtuvad jõu kasutamisel Eesti Vabariigi territooriumil välislepingutest, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetest ja normidest, ning rahvusvahelise organisatsiooni ja asjaomase välisriigi kehtestatud jõu kasutamise korrast ning Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse antud õigustest ning seatud piirangutest.“ Võimalikud konfliktikohad seonduvad riikide suhtes kehtivate erinevate rahvusvaheliste instrumentidega (nt teatud relvade kasutamise lubatavus) ja erineva arusaamaga inimõiguste ekstraterritoriaalsest kohaldumisest. Vastavaid riske maandavad asjakohane infovahetus ja kokkulepped saatva riigiga.

⁷¹ Erakorralise seisukorra seadus, RT I, 12.03.2015, 12, § 4.

⁷² Hädaolukorra seadus, RT I, 03.03.2017, 1,.

1.4 Kas välisriigi relvajõudude tegevust puudutav õiguslik regulatsioon vajab täiendamist või muutmist? Kui, jah, siis missuguses osas.

Mitmed käesoleva küsimuse alla mahtuvad teemad on vastustes eelnevatele küsimustele juba käsitletud, mistõttu allpool leiavad kajastamist üksnes need teemad, mida veel ei ole käsitletud.

Eesti seisukohalt on äärmiselt oluline olukorras või kollektiivse enesekaitse operatsiooni läbiviimiseks tagada, et liitlaste relvajõud saaksid vajadusel Eesti territooriumile võimalikult kiiresti. See tähendab bürokratlike tõkete viimist vaid hädavajaliku miinimumini, ja seda ka transiidil läbi teiste Põhja-Atlandi lepingu osalisriikide. Viimane küll väljub Eesti õiguskorra raamest ja eeldab riikidevahelist kokkulepet.

Välisriigi relvajõudude Eesti territooriumil viibimine on loapõhine. Sealhulgas võib loa väljastada riigikaitseaduse § 36 lg 1 kohaselt mitmekordseks piiriületuseks. Põhja-Atlandi lepingu osalisriikide puhul on loa väljastajaks Vabariigi Valitsus, kuid teiste võimalike liitlaste puhul on vajalik Riigikogu otsus⁷³. Riigikogu otsuse vastuvõtmiseks erakorralisel istungil või täiendaval istungil on vajalik vähemalt 51 Riigikogu liikme kohalolek.⁷⁴ Eksisteerib ka võimalus, et Riigikogu ei saa kokku tulla või Riigikogu ei ole otsusevõimeline. Põhiseaduse § 109 lg 1 kohaselt saab sellises olukorras, kus Riigikogu ei saa kokku tulla, President anda edasilükkamatute riiklike vajaduste korral seaduse jõuga seadlusi, mis aga ei hõlma Riigikogu otsuseid. Seega menetluslikult võib siin esineda ebavajalik takistus, mille puhul võib kaaluda põhiseaduse viidatud sättes olukorra lahendamist sedasi, et President võib võtta vastu ka õigusakti, mis „edasilükkamatu riikliku vajaduse korral“ asendab Riigikogu otsust.

Riigikogu toimimise puhul aga võib kaaluda sellise otsuse menetlemise kiirendamist analoogselt erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamisega. Neil juhtudel on Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses ette nähtud kinnitatud päevakorra täiendamise võimalus, kusjuures vastavad küsimused võetakse arutamisele esimesel võimalusel.⁷⁵ Lisaks on erisusena tavamenetlusest ette nähtud juhtivkomisjoni mittemääramine ning vaid üks otsuse eelnõu lugemine.⁷⁶ Eesti territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil (eelkõige kollektiivse enesekaitse operatsioon) osalemiseks loa andmine liitlastele, kes ei ole Põhja-Atlandi lepingu osalisriigid, võiks olla Riigikogu kodu- ja töökorra seadusesse sisse kirjutatud samasuguse lihtsustatud menetlusena nagu erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamine.

Kokkuvõte:

Liitlaste saabumisega seonduvad bürokratlikud tõkked oleks mõistlik viia miinimumini, et tagada vajadusel nende kiire ja sujuv saabumine Eestisse. Eestis viibimise loa andmise menetlust võiks lihtsustada võimalike liitlaste jaoks, kes ei ole NATO liikmesriigid.

Ettepanekud:

1) Olukorras, kus Riigikogu ei saa kokku tulla või Riigikogu ei ole otsusevõimeline, tuleks tagada võimalus NATO-sse mittekuuluvatele võimalikele liitlastele Eestis viibimiseks loa andmine (nõuab Riigikogu otsust) Presidendi aktiga. Kaaluda võiks põhiseaduse §-i 109 muutmist järgmiselt: „Kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Vabariigi President

⁷³ Riigikaitseadus, § 37 lg 1 p 1-2.

⁷⁴ Põhiseadus, § 70; Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, RT I, 28.06.2016, 22, § 76.

⁷⁵ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, § 56 lg 1 p 5-6.

⁷⁶ Ibid, § 118 lg 1-2.

edasilükkamatute riiklike vajaduste korral anda seaduse jõuga seadlusi või otsuse jõuga korraldusi, mis kannavad Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkirja. Kui Riigikogu on kokku tulnud, esitab Vabariigi President seadlused ja korraldused Riigikogule, kes võtab viivitamatult vastu nende kinnitamise või tühistamise seaduse või otsuse.”

2) Olukorras, kus Riigikogu otsuse vastuvõtmine ei ole takistatud, võiks NATO-sse mittekuuluvate võimalike liitlaste puhul kaaluda Eestis viibimiseks loa andmist menetluslikult lihtsustatud korras. Vastavalt võiks kaaluda Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 56 lg 1 ning § 118 täiendamist. Alternatiiviks § 118 täiendamisele oleks 11. peatüki 8. jao täiendamine eraldiseisva uue paragrahviga.