

§ 126. [Riigikaitse korraldus]

Riigikaitse korralduse sätestavad rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus.

Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korralduse sätestab seadus.

Autor *Margit Gross*

Ajaloolised tekstid

Iseseisvusmanifest 1918 (9. lõigu esimene lause): Eesti sõjavägi vähendatakse selle määran, mis sisemise korra alalhoidmiseks tarvilik.

PS 1920: § 79. Vabariigi kaitseks moodustatakse kaitsevæed, mille korraldus määratakse kindlaks eriseaduses.

§ 81. Vabariigi Valitsusel on õigus välja anda eriseaduses ettenähtud alustel ja korras kaitsevægedesse puudutavaid seadlusi ja määrusi.

PSMS 1933: § 80. Mobilisatsiooni väljakuulutamise kui ka sõja alguse korral läheb kaitsevægede ülemjuhatamine Riigivanema poolt määratud kaitsevægede ülemjuhatajale, kelle võimupiirid on määratud seadusega.

§ 81. Riigivanemal on õigus anda eriseaduses ettenähtud alustel ja korras kaitsevægedesse puutuvaid seadlusi ja määrusi.

PS 1937: § 92 lg 3. Riigi relvastatud jõude ja kodanikkude kohuseid riigikaitse alal puudutavate seaduste algatamise õigus on ainult Vabariigi Valitsusel Vabariigi Presidendi teadmisel.

§ 129. Riigikaitse ja relvastatud jõudude kõrgeimaks juhiks on Vabariigi President. Tema rakendab riigikaitseks seaduste alusel kõik jõuallikad.

Relvastatud jõudude otseseks juhiks on rahu ajal Sõjavægede Juhataja või Põhiseaduses tähendatud juhtudel Sõjavægede Ülemjuhataja ja sõja ajal Sõjavægede Ülemjuhataja. Sõjavægede Ülemjuhataja ja Sõjavægede Juhataja nimetab ametisse ja vabastab ametist Vabariigi President eriõigusel.

§ 136. Sõja ajal on Sõjavægede Ülemjuhatajal riigikaitse teostamise alal sõjalise tegevuse huvides õigus anda juhtnõore ja teha korraldusi ka temale mittealluvaile ametiisikuile ja -asutistele.

§ 137. Sõjavægede Ülemjuhataja ja Sõjavægede Juhataja lähemad võimupiirid määratakse seadusega.

§ 138. Vabariigi Presidendil on õigus seaduses tähendatud juhtudel määrata Sõjavægede Juhataja asemele ametisse Sõjavægede Ülemjuhatajat ka rahu ajal. Neil juhtudel on Sõjavægede Ülemjuhatajal peale Sõjavægede Juhataja võimupiiride õigus anda juhtnõore ja korraldusi ka temale mittealluvaile ametiisikuile ja -asutistele riigi sisemise ja välise julgoleku alal seaduses tähendatud aluseil.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38, III osa – Kaitseväe korralduse seaduse muutmise seadus;
RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-11/94, I osa – Rahuaja riigikaitse seadus

Valikkirjandus

Mariliis Gross, Martin Herem, Peeter Ivask jt. Kaarel Kaas (toim.). Riigikaitse õpik gümnaasiumile ja kutseõppeasutustele. Tallinn: Kaitseministeerium 2019.

Jaana Lindmets. Vene keisririigi õigus kui Eesti Vabariigi algusaegade eriolukorraõigus ja 1930. aasta kaitseisukorra seaduse eeskuju. Magistritöö. Tartu 2020.

Viljar Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 197–202.

Eerik-Juhan Truuväli. Põhiseaduse teel. Tallinn: Ilo 2008, lk 87.

Sisukord:

- I. Sissejuhatus**
- II. Riigikaitse korraldus**
- III. Kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korraldus**
 - A. Kaitseväge korraldus**
 - B. Riigikaitseorganisatsioonide korraldus**

I. Sissejuhatus

- 1 Rahvusvägi on olnud omariikluse saavutamise teel oluline komponent. Eesti Vabariigi iseseisvuse manifesti vastuvõtmise järel andis Eestimaa Päästekomitee käsu Eestimaa rahvale ja Eesti sõjaväele. Päevakäsuga keelati Eesti sõjaväel ja Eesti kodanikel Vene-Saksa sõjast mingilgi viisil osa võtmine.¹ Tegemist oli esimese korraldusega, mis reguleeris iseseisvas Eesti Vabariigis riigikaitse küsimusi. Kuivõrd Eesti Vabariigis jäid iseseisvuse väljakuulutamise järel kehtima kuni uute regulatsioonide väljaandmiseni need seadused, mis Eesti riigi piirides jõus olid², jäi kuni 1930. aastani kehtima ka Vene impeeriumi seaduste kogu ja sõjaväeseaduste kogu, mis reguleerisid muu hulgas riigikaitse korralduse küsimusi.³
- 2 Juriidiliselt moodustati Eesti Rahvavägi, Eesti Kaitseväge eelkäija, Ajutise Valitsuse 16. novembri 1918. aasta otsusega. Otsusega kutsuti Eestimaa piiride kaitseks ja riikliku korra alalhoidmiseks Eesti Vabariigis viivitamata kokku Eesti Rahvavägi. Rahvaväe ülesandeks oli Eesti iseseisvuse kaitse ja avaliku korra alalhoidmine vabariigis.⁴ 1919. aasta jaanuaris andis Ajutine Valitsus määruse, millega sõjaminister sai õiguse kutsuda kõiki Eesti kodanikke Kaitseleidu teenistusse ning saata neid vajadusel võitlusväljale.⁵
- 3 1920. aasta PSi järgi olid valitsusel ulatuslikud volitused riigikaitse korraldamisel. 1920. aasta PS § 79 järgi moodustati vabariigi kaitseks kaitseväge ning PS § 81 alusel võttis Riigikogu 1921. aastal vastu seaduse kaitsevärke puutuvate sõjaväe seadluste

¹ Eestimaa Päästmise Komitee 24.02.1918 käsk nr 1.

² Ajutised administratiivseadused. Seadus 1. Ülemineku aja kohta (RT 1918, 1, lk 7–8).

³ E.-J. Truuväli. Põhiseaduse teel. Dok. nr 19. – Ajutised administratiivseadused. Seadus 1. Ülemineku aja kohta. Koostaja kommentaar 2, lk 87.

⁴ RT 1918, 1, lk 4–5.

⁵ RT 1919, 3, 6.

ja määruste väljaandmise korra kohta.⁶ Seaduse kohaselt sai valitsus muu hulgas volituse sõjaväe valitsemise, korraldamise ja teenistuskäigu, sõjaväe asutuste organiseerimise ja sõjaväe majanduse kohta antud seaduste täiendamiseks ja muutmiseks. Lisaks sai valitsus ka volituse rahu- ja sõjaaja koosseisude kinnitamiseks, sõjaametkonnale antavate põhi- kirjade, määruste ja juhtnööride kinnitamiseks ning Kaitseliidu korraldusse ja sõjalisse õpetamise puudutavate küsimuste otsustamiseks (vt seaduse § 2).

- 4 1933. aasta PSi muudatusega läks kõrgeim juhtimisvõim riigikaitse küsimustes riigivanemale (vt 1933. aasta PSMS § 60 p 6 ja 8, 80 ja 81). Seda kinnitab ka riigivanema õigus anda seaduse jõuga dekreete edasilükkamatu riikliku vajaduse korral, sh kaitseväge puudutavates küsimustes (vt 1933. aasta PSMS § 60 p 12). Nikolai Reek on välja toonud, et suureks puuduseks 1933. aasta PSi muudatuse juures oli asjaolu, et täiesti lahendamata jäi kaitseväge ülemjuhataja vahakord ja võimupiirid riigivanema ja valitsusega. Reegi arvates andis volituste ebamäärasus sõjalise tegevuse juhtimisel võimaluse teha otsuseid ainult riigivanema tahtest lähtuvalt või panna need sõltuvusse parteipoliitilistest mõjutustest.⁷ 1933. aasta PSMSis sätestatud uue riigikaitse korralduse elluviimiseks võeti vastu riigikaitse rahuaegse korraldamise ja juhtimise seadus.⁸ Riigikaitse rahuaegse korraldamise ja juhtimise seaduse kohaselt oli riigivanemal kui kaitseväge kõrgemal juhil volitus otsustada seadlusega olulisi riigikaitse korralduse küsimusi (nt küsimuste lahendamine, mis puudutab kaitseväge ja Kaitseliidu ülesandeid, riigikaitseülesannete panemist teistele ministriumitele, kaitseväge sisekorda ja kaitsevaelaste karistamist distsiplinaarkorras, kaitseväge koosseisu ja teenistustasude kinnitamist jne).
- 5 1937. aasta PSis arendati põhjalikumalt välja riigikaitse osa. 1937. aasta PSi koostamisel püüti luua kõik võimalused, et jõuga vastu astuda väljastpoolt ähvardavatele ohtudele, sh võeti arvesse Eesti riigi asendist tingitud raskusi ning moodsa sõjapidamise viise. Rõhutati, et sõjaolukorras peab otsustamine toimuma kiirelt ning riigi olemasolu ja demokraatliku korra säilimise huvides on vajalikud erakorralised abinõud. 1937. aastal asendati sõjavägede ülemjuhataja Johan Laidoneri nõudmisel nimetus „kaitseväge“ ametlikult nimetusega „sõjaväge“.⁹ 1937. aasta PSis leiab kinnitamist ja tunnustamist Kaitseliidu olemasolu ja tegutsemise olulisus. Seda kinnitas Kaitseliidu esindaja kuulumine riiginõukogu koosseisu (vt § 84 p 2).¹⁰ Lisaks säilisid 1937. aasta PSiga ja 1938. aasta kaitseõiguse seadusega¹¹ riigipea ulatuslikud õigused riigikaitse korraldamisel. Erinevalt varasematest PSidest olid 1937. aasta PSis detailselt reguleeritud presidendi, sõjavägede ülemjuhataja ja sõjavägede juhataja võimupiirid.

II. Riigikaitse korraldus

- 6 PS § 3 lg 1 esimesest lausest tulenevalt teostatakse riigivõimu PSi ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Tegemist on üldnormiga, millest lähtuvalt peab iga avaliku võimu kandja ja selle organi tegevus põhinema seadusel (vt PS § 3 kommentaar). PS § 126 sätestab PSi tasandil erilise seaduse reservatsiooni, mille järgi riigikaitse korraldus, kaitseväge ja kõigi riigikaitseorganisatsioonide korraldus tuleb ette näha seadusega.

⁶ Seadus kaitsevägedesse puutuvate sõjaväe seadluste ja määruste väljaandmise korra kohta (RT 1922, 1, 1).

⁷ N. Reek. Riigikaitse probleem ja uus põhiseadus. – A. Mägi jt (toim.). Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 379.

⁸ RT 1934, 18, 127.

⁹ RA, ERA.2553.1.2, l 90. Sõjavägede ülemjuhataja päevaraamat 1934–1938, sissekanne 02.03.1936.

¹⁰ Lõpp põhiseaduste kriisile! Uus põhiseadus ellu! Riigivolikogu walimistel 24. ja 25. weebr. 1938 hääletab Eesti mees ja naine Rahvarinde kandidaadile! Põhiseaduse Elluviimise Rahvarinde väljaanne 1938, lk 10.

¹¹ RT 1938, 40, 365.

Eesti riigikaitse korraldus peab PSist tulenevalt olema demokraatlikule riigile kohane ning lähtuma õigusriigi põhimõtetest.

- 7 Riigikaitse tagamine on riigi tuumikfunktsioon, mille korraldamisega seotud olulised küsimused peab otsustama Riigikogu koosseisu häälteenamusega (vt § 104 lg 2 p 17) ning neis küsimustes ei saa otsustamist edasi delegeerida täidesaatvale riigivõimule.
- 8 Lg-s 1 eristatakse rahu- ja sõjaaegset riigikaitse korraldust. Sätte loomisel võeti eeskujuks 1937. aasta põhiseadus, kus eristati rahu- ja sõjaaega. Rahu- ja sõjaaja range eristamine põhineb traditsioonilisel dihhotoomilisel jaotusel, mis valitses enne II maailmasõda Mandri-Euroopas. Kaasajal puudub üksmeel, mida tuleks mõista sõjana või rahuna. Rahu-aeg PSi tähenduses on olukord, kus ei ole PS § 128 järgi välja kuulutatud sõjaseisukorda. Samas sõjaseisukorra väljakuulutamise ei tähenda rahvusvahelise õiguse mõistes sõjas olemist. Formaaljuriidiliselt on sõja terminil kitsas tähendus. Sõda algab siis, kui üks riik esitab teisele riigile formaalse deklaratsiooni sõja kuulutamise kohta, ja sõda lõpeb rahulepingu sõlmimisega. II maailmasõja järgsetes konfliktides ei järginud riigid formaaljuriidilisi sõja väljakuulutamise regulatsioone (vt Haagi III konventsiooni art 2)¹², mistõttu on rahvusvahelises õiguses loobutud sõja mõistest ning selle asemel kasutatakse rahvusvahelises humanitaarõiguses üldisemat terminit „relvakonflikt“. Seejuures ei defineeri rahvusvahelise humanitaarõiguse allikad (eelkõige Genfi konventsioonid ja nende lisaprotokollid)¹³ relvakonflikti mõiste sisu. Vaatamata relvakonflikti mõiste kasutusele võtmisele ei ole ka sõja mõiste rahvusvahelisest õigusest kadunud. Materiaalses mõttes algab sõda relvastatud rünnakuga vaenuliku osapoole vastu ning selle eeltingimuseks ei ole formaalsete nõuete järgimine.
- 9 PSi tähenduses on rahu- ja sõjaaegse riigikaitse korralduse eristamine muutunud ebavajalikuks. Nüüdisaegsed julgeolekuohud ja vaenulike osapoolte tegevused on konvergeerunud ning dünaamilised, mistõttu selge piiri tõmbamine rahu ja sõja vahele ei ole võimalik ega ka vajalik. Samuti on muutunud julgeolekupoliitika, mis lähtub avarast julgeolekukäsitusest ning laiast riigikaitse käsitusest.¹⁴
- 10 Lg 1 järgi tuleb riigikaitse korraldus sätestada rahuaja riigikaitse seaduses ja sõjaaja riigikaitse seaduses.¹⁵ See ei tähenda, et riigikaitse korraldus tuleks sätestada kahes eraldi-seisvas seaduses (vt ka PS § 104 kommentaar). Lg 1 nimetab riigikaitse korralduse kui valdkonna, mille normide vastuvõtmisel ja muutmisel on vajalik suurem poliitiline toetus, ega seo seadusandjat konkreetsete pealkirjadega seaduste vastuvõtmise kohustusega. Kehtivas õiguses on ühendatud rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus.¹⁶

¹² Hague Convention (III) relative to the Opening of Hostilities (18.10.1907). Article 2: *The existence of a state of war must be notified to the neutral Powers without delay, and shall not take effect in regard to them until after the receipt of a notification, which may, however, be given by telegraph. Neutral Powers, nevertheless, cannot rely on the absence of notification if it is clearly established that they were in fact aware of the existence of a state of war.* Kättesaadav <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/190?OpenDocument>.

¹³ 12. augusti 1949 Genfi (I) konventsioon haavatud ja haigete sõjaväelaste olukorra parandamise kohta maismaal; 12. augusti 1949 Genfi (II) konventsioon haavatud, haigete ja merehädas sõjaväelaste olukorra parandamise kohta merel; sõjavangide kohtlemise 12. augusti 1949 Genfi (III) konventsioon; tsiviilisikute sõjaaegse kaitse 12. augusti 1949 Genfi (IV) konventsioon; 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta; 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (II) lisaprotokoll riigisiseste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta.

¹⁴ Riigikogu 31.05.2017 otsus, millega kiideti heaks julgeolekupoliitika alused (RT III, 06.06.2017, 2), lk 2.

¹⁵ Sarnane regulatsioonide jaotus kehtis 1938. aastal, kui kehtis kaks eraldiseisvat seadust: riigikaitse rahu-aegse korralduse seadus (RT 1938, 29, 234) ja riigikaitse sõjaaegse korralduse seadus (RT 1938, 29, 235).

¹⁶ Riigikaitse seadus (RT I, 12.03.2015, 1).

- 11 2016. aastal jõustunud riigikaitseseadusega (RiKS) liideti eraldi seadustena kehtinud rahuaja riigikaitse seadus, sõjaaja riigikaitse seadus ja rahvusvahelise sõjalise koostöö seadus üheks seaduseks. Riigikaitseadusega rõhutatakse laia riigikaitse kontseptsiooni, mille järgi panustavad võimalike mittesõjaliste ja sõjaliste julgeolekuohtudega toimetulekuks riigikaitsele nii sõjalise riigikaitse valdkonna kui ka tsiviilvaldkonna esindajad vastavalt oma pädevusele.
- 12 Riigikaitse korraldus PS § 126 lg 1 tähenduses ei hõlma üksnes sõjalist osa riigikaitsest. Riigikaitse hõlmab tänapäeval väga erinevaid valdkondi (nt küber- ja energiajulgeolek, majanduslik julgeolek, informatsiooniline julgeolek, keskkonnajulgeolek, tehnoloogiajulgeolek, toidujulgeolek jne). Riigikaitse ulatus on toimunud arengute tulemusena ajas muutunud. Riigikaitse ei ole enam pelgalt sõjaline kaitse, mis hõlmab relvajõudude tegevust konventsionaalsete rünnete tõrjumiseks. Riigi julgeoleku kaitseks tuleb panustada erinevates olukordades erinevatel osapooltel. Riigikaitse korraldus on ajas muutuv ning seadusandjal on võimalus ja kohustus valida riigi iseseisvuse, sõltumatuse, territoriaalse terviklikkuse ja põhiseadusliku korra kaitseks sobilik seadusandlik raamistik.
- 13 Kuigi lg 1 algne eesmärk oli eristada rahu- ja sõjaaegset riigikaitse korraldust, on sätte laiem eesmärk jäänud samaks: sätestada seadusega riigikaitse tagamise üldised põhimõtted ning sätestada riigikaitse olukordade terviklik juhtimiskorraldus, riigi julgeolekut ähvardavateks olukordadeks valmistumise ja reageerimisega seotud asutuste, isikute ja organite peamised pädevused, volitused, ülesanded ning koostööpõhimõtted ning sõjalise riigikaitse korraldusega seonduv. Riigikaitse laiast käsitusest lähtuvalt on riigikaitse erinevate suundade korraldus sätestatud ka mitmes eriseaduses (näiteks avaliku korra ja sisejulgeoleku tagamine korrakaitse seaduses, politsei- ja piirivalveseaduses, hädaolukorra seaduses, erakorralise seisukorra seaduses jt). Kui asutuste ja isikute ülesanded jäävad riigi kaitsmisel samaks ning olemuslikke muudatusi nendes ei toimu, ei kuulu sellised normid riigikaitse korraldust reguleerivate konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemesse (vt PS § 104). Eripädevused või -volitused, mis kaasnevad isikutele või asutustele üksnes riigi julgeolekut ähvardavate olukordadega, kuuluvad aga konstitutsioonilise seaduse põhisisusse ning vajavad demokraatlikus parlamentaarses otsustusprotsessis vajalikku poliitilist arutelu ja tähelepanu. Eeltoodu ei tähenda nõuet, et kogu riigikaitse korraldust käsitlev regulatsioon peaks sisalduma ühes seaduses, vaid seda, et üksnes riigikaitse korralduse peamised, tuumikküsimusi puudutavad normid peavad olema vastu võetud Riigikogu koosseisu hääletamusega (vt ka § 104 lg 2 kommentaarid).

III. Kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korraldus

- 14 PS § 126 lg 2 sätestab erinormi, mille järgi kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korraldus tuleb sätestada seaduses. Kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korralduse kehtestamine seadusega on vajalik, sest riigikaitse korraldus tagab riigi olulise ja keskse funktsiooni täitmist. Lg 2 eesmärk on kindlustada, et nii sõjalise riigikaitse funktsiooni täitva kaitseväge kui ka muude seadusega määratletud riigikaitsega seotud organisatsioonide õiguslik seisund, pädevused, volitused, sh käsuõigus, põhiõiguste ja -vabaduste piiramise alused, üldised ülesanded, koosseis ja ülesehitus, juhtimine, teenistuskorraldus ning järelevalve kehtestatakse seadusega. Seadusandjale on PSiga antud võimalus kujundada kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korraldus vajadustele ja ajas muutuvale julgeolekuolukorrale vastavaks. Nii võib seadusandja otsustada, kas Eestis on üksnes alaline ja professionaalne või vastavalt vajadusele reservil põhinev kaitseväge või selle kombinatsioon. Samuti on seadusandja otsustada, kui detailselt ta kaitseväge korraldust reguleerib. Näiteks võib seadusandja määrata kindlaks nii väeliigid (mere-, õhu- ja maaväge) kui ka väeüksused. Seadusandjale on orientiiriks parlamendi reservatsioonide

põhimõte, mille kohaselt peab parlament otsustama mitte kõik küsimused, vaid üksnes olulised küsimused (vt PS § 3 kommentaar). Seadusandja peab kujundama oma hindamisruumi, kasutades lünkadeta ning tõhusa sisemise ja välise rahu kaitsmise süsteemi.¹⁷

- 15 Erinevalt riigikaitse korraldusest võetakse kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korraldust reguleerivad seadused vastu Riigikogu poolthääletamusega.
- 16 Ühest küljest loob riik võimalike julgeolekuohtude heidutamiseks ning nendega toimetulekuks kaitsevägele ja teatud riigikaitseorganisatsioonidele ulatusliku jõumonopoli koos laialdaste tegutsemisvõimalustega (nt lahingutehnika ja sõjarelvade kasutamine). Teisest küljest seab riik piirangud demokraatliku riigikorralduse kaitseks, et vältida volituste ja jõu ülemäärast või väärkasutamist. Relvajõud omavad erivolitusi ja jõu kasutamise võimekusi, mis erinevad tavapärastest korrakaitseasutuste (nt politsei- ja päästeasutuste) omadest. Relvajõudude tegevusega võib kaasneda ulatuslik sekkumine isiku põhiõigustesse ja -vabadustesse, mistõttu on vajalikud täiendavad põhiseaduslikud garantiid.

A. Kaitseväge korraldus

- 17 Kaitsevägi on ainus sõjaväeliselt korraldatud valitsusasutus Eestis.¹⁸ PS § 87 p 2 kohaselt suunab ja koordineerib valitsusasutuste tegevust valitsus (vt PS § 87 kommentaar). Vabariigi Valitsuse seadus, mis kuulub konstitutsiooniliste seaduste hulka, reguleerib muu hulgas valitsusasutuste moodustamise ja lõpetamise, staatuse, pädevuse, juhtimise ja järelevalve küsimusi. Vabariigi Valitsuse seadus kohaldub üldises osas ka kaitsevägele. PS § 126 lg 2 kui *lex specialis* annab seadusandjale ühest küljest võimaluse teha kaitseväge suhtes valitsusasutustele kehtestatud korralduses erisusi. Teisest küljest paneb kohustuse minimeerida kaitseväge sõjalise riigikaitse ülesande täitmiseks vajalike võimete kasutamise potentsiaalset ning käsuõigusest ja -hierarhiast tulenevaid ohte.
- 18 Kaitseväge korralduse seadus sätestab lähtuvalt PS § 126 lg-st 2 kaitseväge õigusliku seisundi ja ülesanded, kaitseväge ülesehituse, kaitseväge juhtimise ja kaitseväge poolt jõu kasutamise alused. Demokraatlikust riigikorraldusest lähtuvalt on kaitsevägi allutatud valitsusele, täpsemalt kaitseministrile (vt ka PS § 127 komm.). Kaitseväge juhivad ainujuhtimise põhimõttel kaitseväge juhataja. Kaitsevägi on sõjaväeliselt korraldatud valitsusasutus kaitseministeeriumi valitsemisalas. Kaitseväge peamised ülesanded on riigi sõjaline kaitsmine ja osalemine kollektiivses enesekaitstes, riigi sõjaliseks kaitseks ja kollektiivses enesekaitstes osalemiseks valmistumine ning rahvusvahelises sõjalises koostöös osalemine. Oma ülesannete täitmisel võib kaitsevägi kasutada ulatuslikku jõudu. Kaitseväes kehtib kaitsevägealine distsipliin, mis tagatakse ülemate distsiplinaarvõimuga alluvate üle. Kuigi kaitsevägi on osa täidesaatvast riigivõimust ning tegevteenistus kaitseväes on avaliku teenistuse eriliik, erineb see tsiviilotstarbelistest täidesaatva riigivõimu asutustest, sh korrakaitseorganitest ja julgeolekuasutustest nii oma ainuomase käsuõiguse, jõu kasutamise võimete, ülesannete, ülesehituse, teenistussuhete korralduse kui ka kasutatavate vahendite poolest.¹⁹
- 19 Kaitseväge üle teostab demokraatlikku kontrolli esmajärjekorras kaitseminister teenistusliku järelevalve käigus. Kuigi valitsus nimetab ametisse kaitseväge juhataja, ei allu ta vahetult valitsusele. Valitsuse liikmetel on kaitseministri kaudu võimalik kaitseväge tegevuse kohta aru pärida. Arvestades kaitseväge asendit Eesti riigiasutuste süsteemis,

¹⁷ RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38, p 91.

¹⁸ Varem on kaitsejõudude koosseisu kuulunud ka teisi valitsusasutusi, nt siseministeeriumi valitsemisalas sõjaväeliselt korraldatud piirivalveameti üksused ja sõjaväestatud päästeüksused.

¹⁹ RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38, p 86-87.

on üldjuhul välistatud, et Riigikogu teostaks kaitseväge üle otsest kontrolli. Võimude lahususe põhimõtte järgimiseks on Riigikogu liikmetel võimalus kaitseväge tegevuse kohta arupärimisi esitada valitsusele või otse kaitseministrile. Küll aga saab seadusandja konkreetsetele kaitseväge funktsioonidele (nt kaitseväeluure) kehtestada täiendavaid kontrollimeetmeid (nt õiguskantsleri järelevalve või Riigikogu erikomisjoni järelevalve).

- 20 PSi preambul nimetab riigi kaks olulist funktsiooni: sisemise ja välise rahu tagamine. Nimetatud ülesannete eristamine ei tähenda, et sisemise ja välise rahu tagamine peaks teineteisest täielikult nii organisatsiooniliselt kui ka funktsionaalselt olema eraldatud, seda ei nõua ka rahvusvaheline õigus. Riigikohus on leidnud, et kaasaegsed julgeolekuohud ning säästliku ressursikasutuse nõue võivad mõjutada ka asutuste pädevuste jaotust ja volituste iseloomu. Nii ei tule PSist täielikku keeldu anda kaitsevägele piiratud ulatuses üle riigi sisemise rahu tagamise ülesandeid, kuid otsuse tegemisel tuleb seadusandjal sätestada seaduses kõik olulised küsimused ning tagada tõhus demokraatlik kontroll.²⁰ Riigikohus on leidnud, et kaitseväge olemust ning ülesandeid arvestades on relvajõudude kasutamine rahuaja tingimustes põhiseaduslikku korda, põhiõigusi ja -vabadusi ning seeläbi kogu rahvast puudutav küsimus.²¹ Relvajõud ei täida üksnes riigi sõjalise kaitsega seotud ülesandeid, vaid panustavad avaliku korra kaitseks või täidavad avaliku korra kaitsega seotud ülesandeid. Kehtiva õiguse kohaselt võib kaitseväge ja Kaitsealiitu kaasata näiteks päästesündmuste lahendamisse, politsei ülesannete täitmisesse, turvalisuse tagamisse, riigikaitseobjekti kaitseks, eriolukorra tööde tegemisse, erakorralise seisukorra lahendamisse jne.

B. Riigikaitseorganisatsioonide korraldus

- 21 Riigikaitseorganisatsioon on õiguskorras määratlemata õigusmõiste, millel puudub legaaldefiniitsioon. Riigikaitseorganisatsiooniks võib lugeda iga kahe või enama inimese kogumit, mis toimib sihipäraselt ühise sõnastatud eesmärgi nimel ja mis on suunatud riigikaitse tagamisele. Riigikaitseorganisatsioonid võivad olla nii relvi valdavad, sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavad ühingud ja liidud, mille loomiseks on PS § 48 lg 2 järgi nõutav eelnev tegevusluba, kui ka muud organisatsioonid. Seejuures on PS § 48 lg 3 kohaselt keelatud ühingud, mille eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või mis on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Ühing võib panustada riigikaitse eesmärkide saavutamisse tavapärase ühingu või liiduna, omamata seejuures riigikaitseorganisatsiooni staatust. Riigikaitseorganisatsioonid erinevad muudest eraorganisatsioonidest, kuivõrd need on riiklikud (avalik-õiguslikud) organisatsioonid. Riigikaitseorganisatsioonina tegutsemiseks peavad ühingu või liidu ülesanded olema avaliku iseloomuga ning tegevuse korraldus reguleeritud seadusega erinevalt PS § 48 lg-s 2 nimetatud ühingutest ja liitudest.
- 22 Nii nagu loa kohustuse seadmisel ja teatud ühingute keelustamisel, on ka riigikaitseorganisatsiooni korralduse seadusega sätestamise eesmärk riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra kaitse. Relvi valdavail, sõjaväeliselt korraldatud ühingutel või sõjalisi harjutusi harrastavatel ühingutel on võimeid, mille vääril kasutamisel võib sattuda ohtu riigi julgeoleku või põhiseaduslik kord. Sõjaväeliselt korraldatud, sõjalisi harjutusi harrastav või muu relvi valdav ühing ning nende liikmed võivad pidada ennast riigi kaitsjateks, vabastajateks või riigi elanike eest seisjateks, kuigi legitiimsed riigiorganid ja elanikud sellega ei nõustu. Samuti võivad riigikaitseorganisatsioonid juhtida või neid mõjutada otseselt või varjatult riigi suhtes vaenulikud välisriigid või nende organisatsioonid.

²⁰ RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38, p 91–93.

²¹ RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-11/94, I osa.

- Näiteks toimus Eestis 1993. aastal nn Pullapää kriis, kus Läänemaa Vabatahtlike Jägerkompanii otsustas Eesti kaitsejõudude koosseisust lahkuda ning valitsus saatis jäägrikkompanii sellepeale laiali. Viimased keeldusid aga valitsuse korraldusele allumast, ohustades sellega ühiskonna turvalisust.
- 23 Kehtivas õiguses ei ole selgelt ja üheselt määratletud, kes on relvi valdavad, sõjaväliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavad ühingud. Üksikutes seadustes on reguleeritud piirangud sellistes ühingutesse kuulumisel. Näiteks ei või tegevväelane kuuluda relvi valdavasse ühingusse ega liitu, välja arvatud Kaitseliitu, jahimeeste- või spordiseltsi.²² Relvi valdavad, samuti sõjaväliselt korraldatud või sõjaväelisi harjutusi harrastavad ühingud või liidud ei või tegutseda erakonnana ega erakonna struktuuriüksusena, kuid piirang ei kehti erakonna sidusorganisatsioonidele (vt erakonnaseadus). Kehtivad seadused ei erista selgelt riigikaitseorganisatsioone ja muude harrastusklubide või käsüpõhimõttel korraldatud ühingute tegevust (nt laskeklubid, võitluskunstidega tegelevad ühingud, spordiklubid, riigikaitsealased ühingud jne).
- 24 Kuigi PSi tähenduses ei pea riigikaitseorganisatsioon olema immanentselt seotud relvade valdamise või sõjaväeliste harjutuste või korraldusega ning riigikaitset tuleb mõista laiemalt kui üksnes sõjaline kaitse, ei saa pidada igat relvi valdavast või sõjalisi harjutusi läbi viivat, sõjaväliselt korraldatud organisatsiooni või riigikaitsealast ühingut riigikaitseorganisatsiooniks PS § 126 lg 2 tähenduses. Riigikaitsega seotud tegevused võivad olla väga erinevad, ulatudes vabatahtlikkusest põhinevast tegevusest kuni relvastatud ja mitte-relvastatud vastupanu, kaitsetahte ja rahva meelsuse hoidmiseni. PS § 54 lg-st 1 tulenevalt võivad isikud Eesti iseseisvuse kaitse kohustuse realiseerimiseks samuti moodustada ühinguid ning osutada vastupanu (vt PS § 54 kommentaar).
- 25 Era- või ühiskondlikul algatusel moodustatud riigikaitsealaste ühingute (mittetulundusühingud ja ühistud, seltsingud ja muud vabaühendused) roll riigikaitstes ei ole määratletud. Selliseid ühinguid võib moodustada põhimõtteliselt nii rahuajal kui ka pärast riigi territooriumi või selle osa okupeerimist. Selline ühing saab ka rahvusvahelise õiguse kohaselt õiguspäraselt osutada relvastatud vastupanu vaenlasele (relvakonfliktis või okupatsiooni ajal), kui riik on ühingu kaasanud relvajõudude struktuuri ja see allub riigi relvajõudude juhtimisele.²³ Selliseid ühinguid ei saa aga lg 2 tähenduses pidada riigikaitseorganisatsioonideks, mille korraldus peaks olema seadusega reguleeritud. On määrava tähtsusega, kas organisatsioonid omavad selget käsuvõimu (sh distsiplinaarsüsteem), alluvussuhteid, kas organisatsiooni liikmed on oma otsuste tegemisel ja käitumises vabad või mitte (nt alluvad organisatsiooni mõne liikme korraldustele). Lisaks on oluliseks määratlemise kriteeriumiks see, kas riik soovib mõne riigikaitse funktsiooni järjepidevat täitmist organisatsiooni poolt selliselt, et ülesande täitmisel ollakse seotud täidesaatva riigivõimu korraldustega.
- 26 Eestis on kõnesoleval ajal riigikaitseorganisatsiooniks Kaitseliit. Kaitseliidu tegevuse aluseks on Kaitseliidu seadus. Kaitseliit on kaitseministeeriumi valitsemisalas tegutsev vabatahtlik, sõjaväliselt korraldatud, relvi valdav ja sõjaväeliste harjutustega tegelev riigikaitseorganisatsioon. Kaitseliit on 1918. aasta 11. novembril omakaitseorganisatsioonina loodud Kaitseliidu õigusjärglane.²⁴ Kaitseliit on avalik-õiguslik juriidiline isik, mille eesmärk on suurendada vabale tahtele ja omaalgatusele toetudes rahva valmisolekut kaitsta Eesti iseseisvust ja põhiseaduslikku korda. Kaitseliidu ülesanded jagunevad põhiliselt

²² Kaitseväeteenistuse seadus § 124.

²³ A. Parmas. Analüüs „Kodaniku osalemine riigikaitstes“. Tallinn 2017, lk 11.

²⁴ Kaitseliit sündis omakaitseorganisatsioonina enne Vabadussõja algust 11. novembril 1918. Okupatsioonivõimude survele likvideeriti Kaitseliit 27. juunil 1940. Kaitseliit taastati kodanikualgatu- se korras 1990. aasta 17. veebruaril (Kaitseliidu seadus 190 SE seletuskiri, lk 7–8).

kaheks: riigi sõjaliseks kaitseks valmistumise ja riigi elanikkonna kaitsetahte tõstmisega seotud ülesanded. Kaitseliitu juhib Kaitseliidu ülem ja kollegiaalsed juhtorganid.

- 27 Kaitseliidu ülem allub vahetult kaitseväge juhatajale sõjalise riigikaitse küsimustes. Kaitseväge juhataja annab näiteks Kaitseliidu ülemale riigi sõjalise kaitsevõime ettevalmistamisega seotud korraldusi. Kaitseliidu ülesanded on ka Eesti elanike turvalisuse suurendamine ja tagamine.
- 28 Riigikaitsele selle laias tähenduses panustavad lisaks Kaitseliidule mitu teistki organisatsiooni. Elanikkonna turvalisuse tagamiseks on moodustatud näiteks mittetulundusühinguid, mis koondavad abipolitseinikke, kelle ülesanne on osaleda politsei tegevuses avaliku korra kaitse tagamisel.²⁵ Sellised mittetulundusühingud ei ole riigikaitseorganisatsioonid PS § 126 lg 2 tähenduses.

²⁵ Abipolitseiniku seadus § 11 (RT I, 20.12.2010, 1).