

§ 127. [Riigikaitse kõrgeim juht]

Riigikaitse kõrgeimaks juhiks on Vabariigi President.

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

Autor *Margit Gross*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 80. Mobilisatsiooni väljakuulutamise kui ka sõja alguse korral läheb Vabariigi kaitseväge juhatamine Vabariigi Valitsuselt tema poolt määratud iseäralise kaitseväge Ülemjuhataja kätte, kelle võimupiirid on kindlaks määratud eriseaduses.

PSMS 1933: § 60. Riigivanem juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatus, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest.

Riigivanem peale muude põhiseaduses ettenähtud ülesannete:

...

8) on kaitseväge kõrgem juht, ...

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

PS 1937: § 129. Riigikaitse ja relvastatud jõudude kõrgeimaks juhiks on Vabariigi President. Tema rakendab riigikaitseks seaduste alusel kõik jõuallikad.

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

§ 135. Mobilisatsiooni või sõja korral nimetab Vabariigi President ametisse Sõjavägede Ülemjuhataja. Sõjavägede Ülemjuhataja allub vahetult Vabariigi Presidendile; ta on kõigi relvastatud jõudude otsene juht ning ta juhib sõjalist tegevust oma äranägemisel.

§ 142. Vabariigi Presidendi kui riigikaitse kõrgeima juhi juures on rahu ajal nõuandvaks organiks Riigikaitse Nõukogu, kelle koosseis ja võimupiirid määratakse seadusega. Riigikaitse Nõukogu koosseisu kuuluvad Peaminister, viis Vabariigi Valitsuse liiget Vabariigi Presidendi nimetamisel, Sõjavägede Ülemjuhataja või Sõjavägede Juhataja ja sõjavägede staabi ülem. Peale nende kuuluvad Riigikaitse Nõukogu koosseisu Riigivolikogu Esimees ja Riiginõukogu Esimees.

PS 1992 (kuni 21.07.2011): § 78. Vabariigi President: [---] 18) kuulutab Eesti vastu suunatud agressiooni korral välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni ning nimetab ametisse kaitseväge ülemjuhataja vastavalt põhiseaduse §-le 128;

§ 127 lg 3: Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioone juhib rahuajal kaitseväge juhataja, sõjaajal kaitseväge ülemjuhataja. Kaitseväge juhataja ja ülemjuhataja nimetab ametisse ning vabastab ametist Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul.

§ 128 lõige 2: Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral kuulutab Vabariigi President välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni ning nimetab kaitseväge ülemjuhataja, ootamata ära Riigikogu otsust.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-11/94, VI ja VII osa – rahuaja riigikaitse seadus

Valikkirjandus

Johannes Kaiv, Johannes Klesment. Eesti Vabariigi põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustanud Joh. Kaiv, J. Klesment. Tallinn 1934, lk 88–90.

Hellar Lill. Kes juhatas väge? Pädevuskonflikt Eesti riigikaitse juhtimisel pärast iseseisvuse taastamist. – Akadeemia 2017/5, lk 781–794.

Kati Lõbu. Riigi eriõiguslike olukordade juhtimise reguleerimine. Magistritöö. Tartu 2018

Artur Mägi. Põhiseaduse koostamise käik rahvuskogus. – A. Mägi jt (toim.). Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 171–268.

Nikolai Reek. Riigikaitse probleem ja uus põhiseadus. – A. Mägi jt (toim.). Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 370–383.

Henn-Jüri Uibopuu. Riigipea rahvusvahelises ja siseriiklikus õiguses. – Juridica 2004/5, lk 309–320.

Sisukord:

I. Sissejuhatus

A. Vabariigi Presidendi kui kõrgeima riigikaitse juhi funktsiooni kujunemine

B. Riigikaitse Nõukogu asutamine

II. Riigikaitse kõrgeim juht

A. Vabariigi Presidendi kui riigikaitse kõrgeima juhi pädevus

B. Riigikaitse kõrgeima juhi volitused

C. Riigikaitse kõrgeima juhi volitused kaitseväge juhtimisel

D. Riigikaitse Nõukogu

I. Sissejuhatus

A. Vabariigi Presidendi kui kõrgeima riigikaitse juhi funktsiooni kujunemine

- 1 Aastatel 1918–1934 puudus Eesti Vabariigis riigipea institutsioon. 1920. aasta PSist lähtuvalt täitis riigivanem mõningaid traditsioonilisi riigipea ülesandeid, kuid tal puudusid eripädevused ja volitused riigikaitse valdkonnas.¹ 1920. aasta PS ei andnud riigivanemale *expressis verbis* riigikaitse valdkonnas eriõigusi.
- 2 1933. aasta PSMSi täiendustega sai riigivanemast kaitsevägede kõrgem juht.² Riigivanema kui kaitsevägede kõrgema juhi õigused ja ülesanded olid sätestatud lisaks PSile riigikaitse rahuaegse korraldamise ja juhtimise seaduses.³ Riigivanema volituste hulka kuulus muu hulgas kaitseväge korraldusega seotud küsimuste reguleerimine ja dekreedioigus edasilükkamatu riikliku vajaduse korral.⁴ Riigivanema võim riigikaitse alal oli täielikult autoritaarne ja tsentraliseeritud.⁵ Mobilisatsiooni väljakuulutamise ja sõja alguse korral

¹ 1920. aasta PS § 61 järgi esindas riigivanem Eesti Vabariiki.

² 1933. aasta PSMS § 60 punkt 8.

³ RT 1934, 18, 127.

⁴ Riigikaitse rahuaegse korraldamise ja juhtimise seadus § 4–8 ja 1933. aasta PSMS § 60 punktid 6 ja 8 ja § 80–82.

⁵ N. Reek. Riigikaitse probleem ja uus põhiseadus. – A. Mägi jt (toim.). Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 379.

läks kaitsevägede ülemjuhatamine riigivanemalt üle kaitsevägede ülemjuhatajale, kelle nimetas riigivanem.⁶ 1933. aasta PSMS ei seadnud takistusi eriliste volitustega kaitsevägede ülemjuhataja ametisse nimetamiseks ka muul ajal, kuid sellisel juhul jäid riigivanemale püsima kaitsevägede kõrgema juhi õigused.⁷ Ülemjuhataja õigused olid ette nähtud kaitseisukorra seaduses ning seadlustes.

- 3 Erinevalt varasematest PSidest oli 1937. aasta PSis selgelt defineeritud presidendi kõrgema riigikaitse juhi ja tema nõuandva organi, Riigikaitse Nõukogu pädevus. Presidendi volituste hulka kuulus kõigi riigikaitseks vajalike riigi ja rahva jõuallikate rakendamine, sh sõjapidamisega seoses eelarve ja laenude võtmise üle otsustamine. Ühest küljest leiti, et riigikaitse nõuab riigi kõigi jõuallikate tegevusse rakendamist ja nende tegevuste koordineerimist, mistõttu on ainuvõimalik koondada vastavad volitused ja pädevus riigipea kätte.⁸ Teisest küljest kritiseeriti riigipeale ja sõjavägede ülemjuhatajale antavaid võimuvolitusi, sest need võimaldasid luua olukorra, kus teised kõrged riigiorganid, eriti aga rahvaesindus, jäetakse olulistest küsimustes kõrvale.⁹ Presidendi ulatuslikud volitused riigikaitse juhtimisel olid täpsemalt sätestatud riigikaitse rahuaegse korraldamise seaduses¹⁰.
- 4 1992. aasta PSi koostamisel oli Põhiseaduse Assamblees riigikaitsega seotud keskne arutelu küsimus kaitseväge juhataja, ülemjuhataja ja kaitseväge alluvus. Assamblee aruteludes leiti, et presidendile riigikaitse kõrgeima juhi staatuse andmise pooltargumendid on riigikaitse stabiilsuse tagamine olukordades, kus valitsuste vahetumise tõttu võib tekkida kaitseväge juhtimises turbulents ning häiruda kaitseväge funktsioneerimine. Vastuargumendid olid presidendi roll, mis ei hõlmanud eelnõu järgi riigi igapäevast juhtimist, ning pädevuse jaotus valitsuse ja Riigikoguga. Põhiseaduse Assamblee materjalidest selgub, et põhiseaduse koostajatel puudus selge ettekujutus, millised ülesanded presidendi kõrgeima riigikaitse juhi staatusega kaasnevad.¹¹
- 5 Ebaselgus riigikaitse juhtimises ning kaitseväge ja kaitseväge juhataja alluvusega seotud praktilised probleemid kerkisid teravalt üles 1992. aasta PSi jõustumise järel. Vaidlused tulenesid asjaolust, et 1992. aasta PSis nimetati presidenti riigikaitse kõrgeimaks juhiks. Ühtlasi sätestati, et valitsusele kuulub täidesaatev riigivõim ning Riigikogule kaitseväge juhataja ametisse nimetamise õigus. Seega oli parlamentaarse riigi konteksti püütud paigutada presidentaalse riigi riigikaitsemudelit.¹²
- 6 2011. aasta PSi muudatusega¹³ viidi kaitseväge ja kaitseväge juhataja alluvus vastavusse põhiseadusliku korra ja parlamentaarse riigi üldise korraldusega, st kaitseväge allutati täidesaatevale riigivõimule ehk valitsusele.¹⁴

⁶ 1933. aasta PSMS § 80.

⁷ J. Kaiv, J. Klesment. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustanud Joh. Kaiv, J. Klesment. Tallinn, 1934, lk 89.

⁸ N. Reek. N. Reek'i kõne Rahvakogus 02.03.1937. Põhiseadus ja rahvuskogu, lk 112, 207.

⁹ A. Mägi. Põhiseaduse koostamise käik rahvuskogus. 13. Riigikaitse. Põhiseadus ja rahvuskogu, lk 207.

¹⁰ Riigikaitse rahuaegse korraldamise seadus (RT 1938, 29, 234) 2. peatükk.

¹¹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 198, 203–205, 304–308.

¹² H. Lill. Kes juhatab väge? Pädevuskonflikt Eesti riigikaitse juhtimisel pärast iseseisvuse taastamist. – Akadeemia 2017/5, lk 782.

¹³ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (RT I, 27.04.2011, 1).

¹⁴ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 47 SE seletuskiri, lk 2–3.

B. Riigikaitse Nõukogu asutamine

- 7 1933. aastal moodustati riigivanema seadlusega riigivanema juurde nõuandva organina Riigikaitse Nõukogu.¹⁵ Riigikaitse Nõukogu andis riigivanemale nõu riigikaitse korraldamise üldiste suundade määramisel ning olulistest riigikaitse küsimustes võimalike lahenduste otsimisel. Riigikaitse Nõukogu juhtis riigivanem ja aseesimees oli kaitseminister. Juba 1933. aastal oli nõukogu roll üksnes arvamust avaldada. Riigivanem ei olnud oma otsuste tegemisel seotud nõukogu seisukohtadega.
- 8 1937. aasta PS sätestas põhiseaduses endas, et Vabariigi Presidendi kui riigikaitse kõrgeima juhi juures on rahu ajal nõuandev organ Riigikaitse Nõukogu, kelle koosseis ja võimupiirid määratakse seadusega. PSi järgi kuulusid Riigikaitse Nõukogu koosseisu peaminister, viis valitsuse liiget Vabariigi Presidendi nimetamisel, sõjavägede ülemjuhataja või sõjavägede juhataja ja sõjavägede staabi ülem. Peale nende kuulusid Riigikaitse Nõukogu koosseisu Riigivolikogu esimees ja Riiginõukogu esimees. Täpsemad nõukogu liikmed, töökord ja nõukogus arutatavad küsimused määrati kindlaks riigikaitse rahuaegse korraldamise seadusega.¹⁶ Riigikaitse Nõukogu esimeheks oli peaminister, kuid juhul, kui ametisse oli määratud sõjavägede ülemjuhataja, oli nõukogu esimeheks sõjavägede ülemjuhataja. Riigikaitse Nõukogu ülesanne oli presidendile riigikaitse küsimustes hinnangute ja seisukohtade esitamine. President oli kohustatud omakorda esitama Riigikaitse Nõukogule seisukoha võtmiseks seaduseelnõud, mis puudutasid nii riigi kui rahva jõuallikate rakendamist riigikaitseks, välisriikidega sõlmitavate riigikaitseks vajalike lepingute kavad, ettepanekud põhjapanevate muudatuste kohta riigikaitse korralduses ning relvastatud jõudude organisatsioonis või nende relvastamises jne.¹⁷ President ei olnud otsuste tegemisel seotud nõukogu seisukohtade ja arvamustega.
- 9 Riigikaitse Nõukogu on selle loomisest alates olnud valitsuse, presidendi ja parlamendi koostööformaat riigikaitse küsimuste arutamisel.

II. Riigikaitse kõrgeim juht

A. Vabariigi Presidendi kui riigikaitse kõrgeima juhi pädevus

- 10 Vabariigi Presidendi kui riigikaitse kõrgeima juhi roll on ennekõike sümboolne ja tasakaalustav. Üldpoliitilist korraldusõigust teostab ta üksnes põhiseadusega täpselt piiritletud ulatuses.¹⁸ PS §-dest 4 ja 14 tuleneva võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte järgi peavad võimuorganite riigikaitsealased pädevused olema samuti piisavalt määratletud ning jaotatud selliselt, et see tagaks demokraatliku riigikorra toimimise, eri võimuharude vahel tasakaalustatuse ning kõige efektiivsema võimuvolituste jaotuse. Riigikaitse juhtimisel on olulised võimuvolitused jaotatud valitsuse (vt PS § 87 p 1–2 ja 8), Riigikogu (vt PS § 65 p 14 ja 15, § 128, § 129) ja presidendi vahel (vt PS § 78 p 15–18, § 127).
- 11 PS § 127 on riigikaitse juhtimise pädevuste jaotamisel üks olulisem säte, mis on tõstatanud debatte ning viinud muu hulgas PS § 127 lg 3 kehtetuks tunnistamiseni.¹⁹ Riigi julgeoleku tagamine ehk riigikaitsefunktsiooni täitmine kuulub täidesaatva riigivõimu, valitsuse ülesannete hulka lähtuvalt PS § 87 p-st 1, mis annab valitsuse pädevusse riigi sise- ja välispoliitika elluviimise, sh riigikaitse alal.²⁰ PS § 87 p 2 järgi suunab ja koordineerib

¹⁵ Riigikaitse nõukogu asutamise seadlus (RT 1933, 17, 118).

¹⁶ RT 1938, 29, 234.

¹⁷ Vt täpsemalt riigikaitse rahuaegse korraldamise seadus § 28–35 (RT 1938, 29, 234).

¹⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 47 SE seletuskiri, lk 1.

¹⁹ Samas.

²⁰ RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-11/94, osa VII.

valitsus riigikaitse alal kõigi valitsusasutuste tegevust. Riigipea pädevuses ei ole riigi igapäevane poliitiline juhtimine, valitsemine ja haldamine: neid funktsioone täidab valitsus koos täidesaatva riigivõimu asutustega.²¹ Tasakaalustatuse printsiibist lähtuvalt peavad teised põhiseaduslikud institutsioonid teostama demokraatlikku kontrolli riigikaitse juhtimise ja korraldamise üle, lähtudes oma pädevusest ja volitustest.

- 12 President saab riigikaitse juhtimises osaleda vastavalt oma pädevusele, mis on talle antud PSiga ja sellega kooskõlas olevate seadustega. President on Eesti Vabariigi riigipea (PS § 77). President esindab eelkõige riiki ning tagab võimude tasakaalustatuse. Esindusfunktsiooni täidab president ka PS § 127 lg-st 1 ja PS § 78 p-st 16 tuleneva Eestis riigikaitse kõrgeima juhi rollis.
- 13 Lg 1 määratleb üldiselt presidendi riigikaitse pädevuse, jättes seejuures täpsustamata, milles riigikaitse kõrgeima juhi funktsioon väljendub. Erinevalt 1934. aasta riigikaitse rahuaegse korraldamise ja juhtimise seadusest²² ja riigikaitse rahuaegse korralduse seadusest²³ ei sätesta kehtivad seadused (riigikaitse seadus, kaitseväe korralduse seadus, Vabariigi Presidendi töökorra seadus) presidendi täpsemaid volitusi ja ülesandeid riigikaitse kõrgeima juhina.
- 14 Kuigi presidendi kui riigikaitse kõrgeima juhi õigused ja kohutused ei ole seadustega täpsustatud, tuleb arvestada, et põhiseaduslikult institutsioonilt ei saa talle PSiga antud pädevust ära võtta. Avaliku võimu funktsioonide jaotamisel tuleb silmas pidada, et üheleegi põhiseaduslikule institutsioonile ei või ka panna ülesandeid, mis ei ole seotud selle institutsiooni põhitegevusega ja mis võivad põhiülesannete täitmist raskendada.²⁴ Presidendi riigikaitse juhtimise funktsiooni ja rolli üldises riigikaitse juhtimissüsteemis saab seadusandja seadustes täpsustada (PS § 104 p 17), lähtudes seejuures valitsuse ja presidendi PSis sätestatud pädevusjaotusest. Kõnesoleval ajal on presidendil suurem võimalus iseseisvalt, jäädes küll PSi raamistikku, kujundada riigikaitse juhi rolli.
- 15 Riigikohus on leidnud, et kuna PS § 78 p 16 (sarnaselt PS § 127 lg-ga 1) nimetab presidenti Eesti riigikaitse kõrgeimaks juhiks, peavad tal olema vastavad volitused riigikaitse alal. PS § 78 p 16 on iseseisev ning presidendi teistest riigikaitse pädevustest (vt PS § 78 p-d 15, 17 ja 18) erineva sisuga. Presidendi kõrgeima riigikaitse juhi pädevus ei ole hõlmatud ka muude presidendi pädevustega. Isikul, kes on mingi valdkonna kõrgeim juht, peab olema õigus anda teatavaid korraldusi selles valdkonnas. Nii ei saa Riigikohtu seisukoha järgi muu hulgas anda käsku, millega relvajõudusid rakendatakse rahu ajal, minnes mööda põhiseaduses sätestatud riigikaitse kõrgeimast juhust.²⁵
- 16 Presidendi riigikaitse juhtimispädevuse määramisel tuleb arvestada valitsuse funktsioone julgeoleku- ja riigikaitse poliitika kujundamisel ning valitsuse poliitilist vastutust riigikaitse korraldamise eest. Riigikohus on oma 1994. aasta otsuses märkinud, et põhiseaduse mõttega ei ole kooskõlas, et president annab kaitseväge juhatajale korraldusi, minnes mööda valitsusest, kes peab ellu viima riigi sise- ja välispoliitikat.²⁶ Riigikohtu seisukoht lähtub otsuse tegemise ajal kehtinud PSist, mille järgi presidendil oli õigus koos sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni väljakuulutamisega nimetada ametisse kaitseväge ülemjuhataja, ootamata ära Riigikogu otsust.²⁷ Kuigi kõnesoleval ajal allub kaitseväge eranditult valitsusele, täpsemalt kaitseministrile, on Riigikogu sisustanud seaduste tasemel presidendi riigikaitse

²¹ H.-J. Uibopuu. Riigipea rahvusvahelises ja siseriiklikus õiguses. – *Juridica* 2004/5, lk 318.

²² RT 1934, 18, 127.

²³ RT 1938, 29, 234.

²⁴ RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 43 ja 45.

²⁵ RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-11/94, osa VI.

²⁶ RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-11/94, osa VII.

²⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349) § 78 p 18 ja § 128 lg 2.

kõrgeima juhi rolli ning näinud ette kaitseväge ja Kaitseliidu riigisisese kasutamise otsustamisel presidendi osaluse. Kaitseväge ja Kaitseliitu saab koos põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete ning vahetu sunni kohaldamise (füüsilise jõu, relvade ja erivahendite kasutamine) volitustega avaliku korra ja põhiseadusliku korra kaitsesse kaasata valitsuse otsusel ja presidendi nõusolekul.²⁸

- 17 PS §-des 1 ja 4 sätestatud põhimõtted, valitsusele ja presidendile põhiseadusega antud funktsioonid ja pädevus eeldavad nende tasakaalustatud koostoimet.²⁹ President saab täita oma tasakaalustavat rolli parimal viisil siis, kui riigikaitset reguleerivate seadustega on sätestatud valitsuse, Riigikogu ja presidendi selged pädevuste jaotuse ja volituste ulatused.
- 18 Ühiste eesmärkide saavutamiseks ja tegutsemise tagamiseks on oluline valitsuse ja presidendi vaheline koostöö kaitse- ja julgeolekupoliitika küsimustes. Valitsus peab ühelt poolt tagama presidendi piisava informeerituse riigikaitse ja julgeoleku küsimustest ning president esindama valitsuse kujundatud poliitikaid nii riigisisel kui ka rahvusvahelisel tasandil (vt PS § 78 p 1 kommentaar). Valitsusasutuste kohustus anda ohuhinnanguid ning muud riigi julgeolekut ja riigikaitset puudutavat teavet teiste isikute, asutuste ja organite kõrval ka presidendile, on *expressis verbis* sätestatud seaduse tasemel.³⁰ Riigikaitse kõrgeima juhina peab president olema kursis kõikide sündmustega, mis võivad ohustada, ohustavad või võivad oluliselt mõjutada riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda. Presidenti teavitatakse riigikaitseküsimustega kursis hoidmiseks kaitsevalmiduse kõrgendamistest, kaitseväge osalemisest rahvusvahelistel sõjalistel operatsioonidel, välisriigi relvajõudude Eesti territooriumile lubamisest ning välisriigi relvajõududele transiidiloa andmisest.³¹ Võimude lahususe põhimõttest (vt PS § 4) lähtuvalt ei saa president sekkuda valitsuse pädevuses olevatesse küsimustesse rohkem, kui PS selleks talle volitusi annab (nt ei saa president sekkuda sõnaõigusega valitsuse otsuste tegemisse).

B. Riigikaitse kõrgeima juhi volitused

- 19 Vabariigi Presidendi kõrgeima riigikaitse juhi pädevus tuleb PS §-st 127 ja § 78 p-st 16 ning täiendavad volitused PS § 78 p-dest 15 ja 17–18. Nimetatud volitused annavad presidendile võimaluse aktiivselt osaleda riigikaitse juhtimises ja riigikaitsega seotud küsimuste otsustamisel.
- 20 Presidendil on volitus esitada Riigikogule ettepanek erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamiseks (vt § 65 p 15, § 78 p 17, § 128 lg 1, § 129 lg 1 kommentaare). Seejuures relvastatud ründe või selle ohu korral on presidendil ainuvolitus teha Riigikogule ettepanek sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni väljakuulutamiseks ning Eesti vastu suunatud agressiooni korral kuulutada ise välja sõjaseisukord ja mobilisatsioon, ootamata ära Riigikogu vastavat otsust (vt PS § 78 p 18, § 128 lg 2 kommentaarid). Riigikogule ettepaneku tegemisel ning sõjaseisukorra või mobilisatsiooni väljakuulutamisel on oluline kuulata ära valitsuse seisukoht ning tutvuda valitsusasutuste antud ohuhinnangutega, kuivõrd täidesaatev riigivõim on see, kes läbi haldusorganisatsiooni tagab erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra lahendamise ning mobilisatsiooni korraldamise. Ühtlasi on presidendil võimalus kutsuda kokku Riigikaitse Nõukogu, et saada täiendavat teavet ja arutada erinevate osapooltega otsuse tegemise ja selle sisu üle.

²⁸ Vt näiteks korrakaitse seadus (RT I, 22.03.2011, 4) § 16¹ lg 2; erakorralise seisukorra seadus (RT I 1996, 8, 165) § 15 lg 2; hädaolukorra seadus (RT I, 03.03.2017, 1) § 34 lg 3.

²⁹ RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-11/94, osa VII.

³⁰ Julgeolekuasutuste seadus (RT I 2001, 7, 17) § 10 lg 2.

³¹ Riigikaitse seadus (RT I, 12.03.2015, 1) § 13 lg 2, § 33 lg 3, § 37 lg 2 ja § 39 lg 4.

- 21 Kuigi president on riigikaitse kõrgeim juht, siis sõjaseisukorra ajal ei ole presidendile olukorra juhtimisega seotud ülesandeid seadustes sätestatud. President täidab sõjaseisukorra ajal edasi oma rahuaegset esindusfunktsiooni nii riigisiselt kui rahvusvaheliselt. Rahvusvahelises suhtluses Eesti Vabariigi esindamine on kriitilise tähtsusega, et hoida sõjaseisukorra ajal kontakte teiste riigipeadega ning saada toetust Eesti tegevusele. Riigisiselt on oluline presidendi toetus riigikaitseks vajalikele tegevustele ja sõnumid Eesti rahvale.³²
- 22 Kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib president edasilükkamatute riiklike vajaduste korral anda seaduse jõuga seadlusi, mis kannavad Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkirja (vt PS § 109 kommentaar). Seadluste andmine võib olla vajalik just riigikaitsealsetel eesmärkidel, kui riigis on välja kuulutatud nt sõjaseisukord.
- 23 PS § 78 p 15 järgi annab president sõjaväelisi auastmeid, mis on Riigikogu poolt kehtestatud (PS § 65 p 12). Auastmete andmine on kaitseväes hädavajalik, et tagada hierarhiline käsusüsteem. Lisaks on auastmete andmine osa kaitseväeteenistuse tunnustus-süsteemist, kus isikule antav sõjaväeline nimetus on sõltuvuses isiku haridusest ja väljaõppest. Ohvitseride sõjaväeliste auastmete andmise volitus on Eestis ajalooliselt kuulunud riigipeale. Sõjaväelised auastmed ning nende andmise korra on Riigikogu kehtestanud kaitseväeteenistuse seadusega. Kaitseväeteenistuse seaduse järgi ohvitseri auastme annab, seda alandab või võtab selle ära president kaitseväe juhataja ettepanekul. Madalamate auastmete andmise, alandamise ja äravõtmise otsustab kaitseväe juhataja, väeliigi ülem või kaitseväe struktuuriüksuse ülem.³³
- 24 Presidendi riigikaitsealased volitused tagavad vajaliku tasakaalustatuse, erakondadeülese seisukohtade kujundamise. President teostab oma riigikaitsealast juhtimispädevust kaitse- ja julgeolekupoliitika küsimuste arutelude kaudu. Just seetõttu küsitakse presidendi arvamust oluliste riigikaitset puudutavate eelnõude väljatöötamisel ja küsimuste otsustamisel isegi siis, kui seaduse järgi vastavat kohustust ei ole. Samuti on riigipea võimuses tõstatada rahvusvahelisel tasandil diskussioone, et riigi hääl ja tahe kõlaksid, ning olla eeskõnelejaks riigikaitse teemadel.
- 25 President hindab seaduste väljakuulutamise protsessi käigus (vt PS § 78 p 6) ka riigikaitse valdkonnas vastu võetavate seaduste sisulist kooskõla PSiga. Presidendil on võimalus kutsuda valitsuse liikmeid ja riigikoguliikmeid või valitsusasutuste esindajaid enda juurde ning vestelda nendega muu hulgas riigikaitse teemadel.
- 26 Presidendi tasakaalustav funktsioon väljendub muu hulgas kaitseväe ja Kaitseliidu avaliku korra kaitseks kaasamise otsustamise protsessis. President peab andma oma nõusoleku relvajõudude kaasamiseks juhul, kui neile soovitakse anda isikute põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid volitusi. Presidendile on sellega antud võimalus takistada relvajõudude kasutamist riigisiselt.

C. Riigikaitse kõrgeima juhi volitused kaitseväe juhtimisel

- 27 Kehtiva PSi järgi saab Riigikogu vastavalt parlamentaarse riigikorra põhimõtetele reguleerida kaitseväe allumise, kaitseväe juhataja ja muude ülemate ametisse nimetamise ja ametist vabastamise korra, seadusega või anda seadusega volituse vajalike määruste vastu võtmiseks.

³² K. Lõbu. Riigi eriõiguslike olukordade juhtimise reguleerimine. Magistritöö. Tartu 2018, lk 12–21.

³³ Kaitseväeteenistuse seadus (RT I, 10.07.2012, 1), 2. peatükk.

- 28 Presidendi volitused kaitseväge juhtimise ja kaitseväge juhataja alluvuse osas on varem, alates PSi koostamisest kuni PSi muutmiseni 2011. aastal, olnud mitmete poliitiliste vaidluste teema. 1992. aasta PS § 127 lg 3 alusel juhtis kaitseväge juhataja Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioone rahuajal, kaitseväge ülemjuhataja sõjaajal. PS ei täpsustanud, kellele kaitseväge juhataja allub ja millised on kaitseväge ülemjuhataja ülesanded sõjaajal. Kaitseväge juhataja ja ülemjuhataja nimetas ametisse ja vabastas ametist Riigikogu presidendi ettepanekul (PS § 65 p 7, § 78 p 11, § 127 lg 3).³⁴ Valitsusel puudus sõnaõigus kaitseväge juhataja ametisse nimetamisel. 1992. aasta PSis olid riigikaitse juhtimist puudutavad sätted ebaselged ja vastuolulised (vt selle komm. 5). Kaitseväge juhataja kui täidesaatva riigivõimu esindaja ametisse nimetamine Riigikogu poolt lõhestas täitevvõimu ühtsust ning nõrgendas märkimisväärselt valitsuse ja kaitseministri vastutust riigikaitse valdkonna korraldamisel.³⁵ Presidendi, valitsuse ja kaitseväge juhataja alluvusega seotud küsimused lahenesid 2011. aasta PSi muudatusega.³⁶
- 29 Riigi julgeoleku tagamiseks on moodustatud kaitseministeeriumi valitsemisalas kaitseväge, mis on osa täidesaatsvast riigivõimust, ning Kaitseliit, mis on vabatahtlik riigikaitseorganisatsioon (vt PS § 126 kommentaar). Kaitseväel on arvestatav jõupotentsiaal, mistõttu on demokraatliku kontrolli meetmed kaitseväge osas olulise tähtsusega. Demokraatlik kontroll lähtub kaitseväge olemusest ja paiknemisest täidesaatsvast riigivõimu organisatsioonis, hõlmates nii parlamentaarset, kohtulikku kui ka täidesaatsvast riigivõimu sisest kontrolli. Täidesaatsvast riigivõimu kontroll väljendub oluliste riigikaitse küsimuste otsustamises valitsuse poolt ning kaitseväge juhataja teenistuslikus alluvuses kaitseministrile. Kaitseväge juhib ainujuhtimise põhimõttel kaitseväge juhataja, kes allub kaitseministrile ning on tema ees aruandekohustuslik. Kaitseministril ei ole kaitseväelist käsuõigust kaitseväge juhataja üle, sest sõjalise riigikaitse juhtimises on oluline sõjaväeline käsuahel. Samas on kaitseväge üle jätkuvalt tagatud demokraatlik kontroll, kuivõrd näiteks sõjaseisukorra lahendamiseks saab kaitsevägele korraldusi anda peaminister siis, kui kaitseväge vajalikke korraldusi ise ei anna või ei anna seda õigel ajal ja need on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks.³⁷ Presidendil puuduvad kaitseväge juhataja määramise või talle korralduste andmise volitused. Kaitseväge juhataja nimetab ametisse valitsus kaitseministri ettepanekul, võttes arvesse Riigikogu riigikaitsekomisjoni seisukohta. Valitsusel on kaitseväge juhataja ametisse nimetamise otsuse tegemise lõplik pädevus, kuivõrd valitsusele kui kõrgeimale täidesaatsvast riigivõimu esindajale ei saa olla PSist lähtuvalt siduv Riigikogu riigikaitsekomisjoni arvamus.

D. Riigikaitse Nõukogu

- 30 PS § 127 lg 2 järgi on presidendi juurde moodustatud nõuandva organina Riigikaitse Nõukogu, kelle koosseisu ja ülesanded sätestab seadus. Riigikaitse Nõukogul ei ole võimuvolitusi.³⁸ Riigikaitse Nõukogu arutab riigikaitse seisukohalt olulisi küsimusi ja avaldab nende kohta arvamust. President moodustab Riigikaitse Nõukogu. Nõukogu moodustamisel ei ole president täiesti vaba. Nõukogu koosseisu kuuluvad seaduse järgi Riigikogu esimees, Riigikogu riigikaitsekomisjoni ja väliskomisjoni esimees, peaminister, riigikaitsega seotud valdkondade eest vastutavad ministrid ning kaitseväge juhataja.³⁹

³⁴ Eesti Vabariigi põhiseaduse algredaktsioon (RT 1992, 26, 349).

³⁵ Seletuskiri Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde (SE 47), lk 1.

³⁶ H. Lill. Kes juhatab väge? Pädevuskonflikt Eesti riigikaitse juhtimisel pärast iseseisvuse taastamist, lk 781–794.

³⁷ Riigikaitse seadus (RT I, 12.03.2015, 1) § 9 lg-d 3–6.

³⁸ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 77.

³⁹ Riigikaitse seadus (RT I, 12.03.2015, 1) § 3 lg 3.

Nõukogu istungile võib president kutsuda ka teisi sõnaõigusega isikuid, kes ei ole seaduse järgi nõukogu liikmed.⁴⁰

- 31 PSi järgi ei pea president ise kuuluma Riigikaitse Nõukogu koosseisu.⁴¹ Seaduse tasemel on sätestatud, et Riigikaitse Nõukogu koosolekuid juhatab president⁴², kes kinnitab ka nõukogu töökorra.⁴³ Kuivõrd PS ei sätesta, et president peab Riigikaitse Nõukogu ise juhtima, on parlamendil võimalik määrata nõukogu juhatajaks ka näiteks peaminister. Nõukogu juhataja kutsub nõukogu kokku ja kinnitab päevakorra ehk määrab, millise sagedusega nõukogu istungid toimuvad ning milliseid teemasid arutatakse.
- 32 Kuigi Riigikaitse Nõukogu juhib president, võib nõukogu avaldada oma arvamust mitte üksnes presidendile, vaid ka teistele põhiseaduslikele institutsioonidele. Lisaks presidendi nõustamisele võib Riigikaitse Nõukogu ülesanne olla ka poliitika kujundavate eri võimutasandite riigikaitse seisukohtade lähendamise. Riigikaitse Nõukogu on laiapõhjaline aruteluforum erinevates riigikaitse küsimustes mõttevahetuste pidamiseks. Kuivõrd Eesti lähtub laiapindsest riigikaitse käsitusest, arutatakse Riigikaitse Nõukogus lisaks sõjalise kaitse küsimustele ka küberturvalisuse, liitlassuhete, e-valimiste või erinevate kriisidega seotud küsimusi ja järeelmeid. Nõukogu istungil toimuva arutelu tulemusena võib nõukogu kujundada seisukoha või arvamuse, mis ei ole presidendile ega ka teistele Riigikaitse Nõukogu liikmetele siduv. President juhib nõukogu neutraalse poliitilise esindajana⁴⁴, mis ei tähenda, et president ei võiks arutelus avaldada oma seisukohti.

⁴⁰ Vabariigi Presidendi 12. jaanuari 2016 käskkirjaga nr 101 kinnitatud Riigikaitse Nõukogu töökord.

⁴¹ Vabariigi Presidendi 12. jaanuari 2016 käskkirjaga nr 101 kinnitatud Riigikaitse Nõukogu töökorra p-de 1.3 ja 3.3 järgi ei ole president Riigikaitse Nõukogu liige, vaid selle juht.

⁴² Vt ka võrdluseks riigikaitse rahuaegse korraldamise seadust, mille § 30 ja 31 järgi oli Riigikaitse Nõukogu esimeheks peaminister, kes ka juhatas istungeid, v.a juhul, kui Riigikaitse Nõukogu istungist võttis osa president (RT 1938, 29, 234).

⁴³ Riigikaitse seadus (RT I, 12.03.2015, 1) § 3 lg 4.

⁴⁴ Vabariigi President peatab oma erakondliku kuuluvuse ametisoleku ajaks (erakonnaseadus § 5 lg 4).