

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Kert Kaevats

**KAITSEVÄE KORRALDUSE ÕIGUSLIK REGULATSIOON KAITSEVÄE
KORRALDUSE SEADUSE NÄITEL**

Bakalaureusetöö

Juhendajad
MA Maire Kurvits
KND Kalle Merusk

Tartu
2013

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
I RIIGIKAITSE REGULATSIOON EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSES.....	5
1.1 Riigikaitse juhtimise probleemi käsitus Põhiseaduse assambleel ning Riigikohtus	6
1.2 Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni hinnang riigikaitse juhtimise regulatsioonile Põhiseaduses	7
1.3 Põhiseaduse muutmise ettepanekud ja RRKS seaduse muutmine	9
1.4 Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmine	10
II KAITSEVÄE KORRALDUSE SEADUSANDLIK ALUS.....	13
2.1 Kaitseväge õiguslik seisund ja juhtimine	13
2.1.1 Kaitseväge õiguslik seisund	13
2.1.2 Kaitseväge juhtimine.....	15
2.2 Kaitseväge ülesehitus	18
2.3 Kaitseväge ülesanded	22
2.4 Kaitseväeluure ning julgeolekuala.....	26
2.4.1 Kaitseväeluure.....	26
2.4.2 Julgeolekuala.....	28
2.5 Jõu kasutamine Kaitseväge poolt	29
III OLULISEMAD SISEKORRALDUSLIKUD MUUDATUSED	31
3.1 Eelarve	32
3.2 Personali- ja palgaarvestus	33
3.3 Hanked, varad ja varud	35
3.4 Asjaajamine	36
3.5 Raamatupidamine	37
3.6 Õigusloome.....	39
KOKKUVÕTE.....	41
THE LEGAL REGULATION OF ESTONIAN DEFENCE FORCES ORGANISATION BASED ON THE ESTONIAN DEFENCE FORCES ORGANISATION ACT	44
KASUTATUD ALLIKAD.....	47

SISSEJUHATUS

2012. aastal leidis laiemat kõlapinda Kaitseministeeriumi ja Kaitseväge juhtkonna poolt ettevalmistamisel olev uus sõjalise riigikaitse arengukava, mis kärbib olulisel määral varasemas arengukavas seatud eesmärgid.

24.01.2013. a kinnitas Vabariigi Valitsus avalikkuses palju vastukaja tekitanud Riigikaitse arengukava 2013 – 2022. Kui suurem enamus keskendus arengukavas tehtud muudatuste analüüsimisele ja hindamisele, siis Kaitseväge ja Kaitseministeeriumi tegemiste ja omavaheliste suhetega rohkem kursis olevate isikute jaoks oli muudatustega võrdselt oluline Kaitseväge juhtkonna ja Kaitseministeeriumi koostöö ja üksteisemõistmine. Varasematel aastatel ületasid Kaitseväge juhataja ja kaitseministri vahelised probleemid ka uudistekünnise. Mainigem siinjuures näiteks kaitseväeluure skandaali 2008. a või sõjakoolide pärast toimunud võitlust eelmise sajandi 90-ndate lõpus.

Kuigi kahetsusväärset tihti võivad probleemid alguse saada pelgalt indiviidide vahelistest erimeelsustest, võib taasiseseisvumise algaastatest peale Kaitseväge ja Kaitseministeeriumi vahel toimunud kemplemise peamiseks probleemiks pidada puudulikku ning ebatäpset riigikaitsealast ja eriti Kaitseväge korraldust puudutavat õiguslikku regulatsiooni. Pikka aega kestnud vaidlused Kaitseväge korralduse seaduse üle jõudsid lõpule alles 19.06.2008. a, kui Riigikogu nimetatud seaduse vastu võttis. Seaduse vastuvõtmisest möödunud aastad annavad tunnistust, et suhted kahe asutuse vahel on oluliselt paranenud ja koostöö tõhustunud. Samas ei ole avalikkuses leidnud kajastust uurimused või analüüsid, mis oleksid Eesti Vabariigi iseseisvuse püsimise seisukohalt niivõrd olulist seadust ja selle koostamist mõjutanud õiguslikku korda ning selles sätestatud uurinud. Seetõttu on autori seisukohalt asja- ja ajakohane hinnata 01.01.2009. a jõustunud Kaitseväge korralduse seaduse alusel Kaitseväge korralduse õiguslikku regulatsiooni.

Käesoleva töö esimeseks eesmärgiks on Kaitseväge korralduse seaduse vastuvõtmise viibimise põhjuste välja selgitamine. Miks vältas konstitutsionaalse seaduse ettevalmistusprotsess aastaid? Kas põhjuseks võis olla riigikaitse juhtimise regulatsioon Eesti Vabariigi Põhiseaduses? Sellele küsimusele vastuse leidmiseks uuritakse esimeses peatükis kronoloogilises järjekorras riigikaitse korraldust ja eeskätt Põhiseaduses sätestanud Kaitseväge juhtimise norme, nendele antud hinnanguid ning nende muutmise protsesse. Analüüsis

lähtutakse nii erinevate autorite üldisematest õigusteoreetilistest hinnangutest, kui ka konkreetsetele paragrahvidele ja nende tõlgendamisele antud hinnangutest Põhiseaduse assambleel, Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes ja teistes allikates. Põhjuste analüüsimisel jäetakse tähelepanuta isikute omavahelised suhted ning keskendutakse õigusliku regulatsiooniga seotud asjaolude uurimisele.

Teiseks suuremaks eesmärgiks on Kaitseväe korralduse seaduses sätestatud regulatsioonide analüüsimine. Milliseid valdkondi, millisel kujul ja milliste põhjendustega seaduses reguleeriti ning millised regulatsioonid vajaksid ülevaatamist? Hinnangute andmiseks töötatakse teises peatükis läbi Kaitseväe korralduse seaduse eelnõude erinevad projektid, nende osas esitatud ekspertarvamused, eelnõude seletuskirjad ja Riigikogu täiskogu ning erinevate komisjonide istungite stenogrammide, eesmärgiga selgitada välja *ratio legis*. Lisaks uuritakse süsteemselt erinevate valdkondade regulatsioone koosmõjus teiste õigusaktidega, mis Kaitseväe korraldusega kokku puutuvad.

Töö kolmandas peatükis uuritakse olulisemaid Kaitseväe sisekorralduslikke muudatusi, mis kaasnesid Kaitseväe korralduse seaduse jõustumisega. Milliseid muudatusi seadus kaasa tõi ja kuidas vastavad muutused praktikas rakendati ning rakendusid? Ümberkorralduste analüüsimisel keskendutakse Kaitseväe põhiülesandeid toetavatele tegevustele, nagu raamatupidamine, logistika, õigusteenindus jne. Selleks töötatakse läbi Kaitseväe juhataja poolt moodustatud Kaitseväe korralduse seaduse rakendusprojekti alatöögruppides koostatud materjalid ning viiakse läbi intervjuud alatöögruppide töös osalenud Kaitseväe teenistujatega, kes teenivad samas valdkonnas ka praegu. Tagamaks käesoleva töö avalikkus ja lähtudes asjaolust, et Kaitseväe tegevust puudutavad dokumendid on suures osas avaliku teabe seaduse alusel kuulutatud asutusesiseseks teabeks, võib ümberkorralduste kirjeldamine ja hindamine jääda kohati abstraktseks, tungimata süvitsi kõigi üksikasjade tuumani.

I RIIGIKAITSE REGULATSIOON EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSES

Eesti Vabariigi Põhiseaduse (PS) § 126 sätestab, et riigikaitse korraldus reguleeritakse täpsemalt rahuaja riigikaitse seaduses (RRKS) ja sõjaaja riigikaitse seaduses (SRKS) ning Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korraldus sätestatakse seadusega.

PS § 126 lg 2 eristab riigikaitse korraldusest Kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korraldust sätestavad seadused, mis võetakse vastu Riigikogu poolthääletamusega. Nendega reguleeritakse sõjaväeliselt korraldatud asutuste juhtimist ja omavahelist alluvust ning järelevalvet. RRKS ja SRKS sätestavad riigikaitse demokraatliku kontrolliga ja kaitsevägele riigikaitse ülesannete andmisega seotud ning seega püsivat erakondadevahelist kokkulepet nõudvad küsimused. Kaitseväge ja muude riigikaitseasutuste ülesehitus ning nende asutuste pädevused on julgeolekupoliitiliselt vähem tundlikud küsimused ning puudutavad üksnes kaitseväge enda võimekust ja sõjalist valmisolekut, kus erinevate lahenduste leidmine ei mõjuta PS põhimõtete püsimist sedavõrd oluliselt. Lõige 2 nõuab, et viimati nimetatud küsimused sätestataks seadusega. Nõue ei ole seotud ainult riigivõimu teostamisega seaduse alusel, vaid ka vajadusega sätestada seaduse tasemel riigikaitse kui riigi eksistentsi seisukohalt olulise valdkonna küsimused ja kaitseväge üldine seisund. Nii on võimalik luua piisav demokraatlik kontroll relvastatud ja sõjaväeliselt korraldatud organisatsioonide üle.¹

Nagu ka PS kommentaar kinnitab, oli seadusandja jaoks esmatähtis ülesanne riigikaitse, kui laiema mõiste sisustamine ja täpne reguleerimine nii rahuajal, kui ka sõjaajal. Seetõttu võeti Riigikogu poolt SRKS ja RRKS suhteliselt ruttu, vastavalt 1994. a ja 1995. a vastu. Tõsi, esmane RRKS ei täpsustanud piisavalt PS regulatsiooni ja tunnistati 2002. a kehtetuks koos uue RRKS vastu võtmisega.

Kaitseväge korraldust reguleeriva seaduse vastu võtmiseks kulus aga oluliselt rohkem aega: Kaitseväge korralduse seadus (KKS) võeti vastu 19.06.2008 ja hakkas kehtima alates 01.01.2009. Tegemist on kõige kauem vastuvõtmist oodanud konstitutsionaalse seadusega. Konkreetseid põhjuseid seaduse vastuvõtmise venimiseks on mitmeid ja käesolevas peatükis püütakse probleeme analüüsida üldisemal tasandil, süvenemata konkreetset KKS koostamisel probleeme põhjustanud üksikasjadesse. KKS-s sätestatud valdkonnad ja nende raames esilekerkinud erimeelsused ja vaidluskohad leiavad täpsemat käsitlust töö teises peatükis.

¹ Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, Juura, 2012, lk 731-732

1.1 Riigikaitse juhtimise probleemi käsitus Põhiseaduse assambleel ning Riigikohtus

Esimese põhjusena peab välja tooma riigikaitse ja selle kaudu ka riigikaitse ühe olulisima osa, Kaitseväge juhtimise küsimuse, mis on olnud diskussiooni objektiks kogu taasiseseisvumise perioodi. Juba Eesti Vabariigi Põhiseaduse Assambleel tõstatati Riigikaitse toimkonna poolt vastav küsimus.

Nii tutvustati 18.10.1991. a toimunud Põhiseadusliku assamblee kuuendal istungil sõnastust, mille kohaselt: "Riigikaitse kõrgeim juht on Eesti Vabariigi president. Eesti Vabariigi kaitsejõudude kaitseväge ja kaitseliitu juhib rahuajal kaitseväge juhataja, sõjaajal kaitseväge ülemjuhataja. Kaitseväge juhataja määratakse ametisse Riigikogu poolt vabariigi presidendi ettepanekul".² Otsustamist vajas selle juures sõjaväe ülemjuhataja alluvuse küsimus. Probleemi nähti selles, et J. Adamsi poolt koostatud eelnõus ei olnud täpselt välja toodud seda, et Kaitseväge juhataja või ülemjuhataja on professionaalne kaitsevaelane. Seda peeti aga sedavõrd oluliseks, et määratleda see PS-s. Seejuures pakuti välja kolm võimalust. Kaitseväge juhataja allumine Vabariigi Presidendile (tollases sõnastuses Riigivanemale), Kaitseministeeriumi kaudu Vabariigi Valitsusele või Riigikaitse nõukogu esimehele. Riigikaitse toimkond eelistas esimest valikuvarianti, millega PS assamblee otsustaski edasi minna. Nii kehtestati PS §-s 127 kaitseväge juhataja või kaitseväge ülemjuhataja alluvus Vabariigi Presidendile.

Kaitseväge juhataja allutamine Vabariigi Presidendile kopeeris sisuliselt 1937. a Põhiseadust. Sellise valiku kasuks otsustamist põhjendati hirmuga koondada kõik reaalsed jõudu, aga ka informatsiooni omavad struktuurid (politsei, piirivalve ja kaitsevägi) Vabariigi Valitsuse kontrolli alla, ehk siis püüti relvastatud jõudu omavaid üksuseid jagada erinevate riigivõimu instantside vahel.

Või nagu Henn-Jüri Uibopuu 2004. a *Juridica* avaldatud artiklis tabavalt väljendub: „Põhiseaduse § 127 näol on tegu ainult sümboolse kompetentsiga, aga tuleb silmas pidada, et kaitseväge juhataja on omamoodi riigi stabiilsuse kontinuiteedi hoidja. Ta ei tohi sõltuda lihtsast päevapoliitikast ja Riigikogu heatahtlikkusest.“³ Sellisest Kaitseväge lahutamisest või võimalikult suurel määral päevapoliitikast eraldamise soovist tuleb käesolevas töös juttu edaspidigi.

² Põhiseadus ja Põhiseaduse assamblee, Juura, 1997 lk 198.

³ H-J. Uibopuu. Riigipea rahvusvahelises ja siseriiklikus õiguses, *Juridica* 2004 nr 5 lk 309-320.

Kaitseväe teistest täidesaatva riigivõimu asutustest eraldamise põhimõtte sai esimese kriitilise õigusliku hinnangu juba 1994. a Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21.12.1994. a otsuses, mis tehti seoses Vabariigi Presidendi poolt esitatud taotlusega tunnistada 08.11.1994. a vastu võetud RRKS põhiseadusega vastuolus olevaks. Vabariigi Presidendi hinnangul ei olnud PS-ga kooskõlas RRKS säte, mis lubas Vabariigi Valitsusel anda Kaitseväe juhatajale korraldusi Kaitseväe kasutamiseks loodusõnnetuste korral, terroristlike rünnakute tõrjumisel ja muudel juhtudel. Nimetatud kaasuse peamiseks küsimuseks oli – kes võib nõuda kaitsejõudude kasutamist? Kas selleks on Vabariigi President, Vabariigi Valitsus või mõlemad koos?

Antud küsimusele püüdis Riigikohus ka oma otsuses vastata, rõhutades demokraatlikule riigikorrale omase võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiipi. Kuigi Riigikohus nõustus Vabariigi Presidendiga selles osas, et kaitsejõudude kasutamiseks käsu andmisel ei saa Vabariigi Presidendist, kui riigikaitse kõrgemast juhust mööda minna, leiti siiski, et ka Vabariigi Valitsuse täielik kõrvale jätmine Kaitseväe juhatajale korralduste andmisest ei ole kooskõlas PS mõttega.

Põhiseaduse mõttega ei ole kooskõlas, et Vabariigi President annab kaitseväe juhatajale korraldusi, minnes mööda Vabariigi Valitsusest, kes peab ellu viima riigi sise- ja välispoliitikat. Kaitsejõudude kasutamine rahu ajal siseriikliku julgeoleku tagamiseks on poliitiline küsimus, mida ei saa otsustada minnes mööda Vabariigi Valitsusest. Põhiseaduse §-des 1 ja 4 sätestatud põhimõtted, Vabariigi Valitsusele ja Vabariigi Presidendile Põhiseadusega antud funktsioonid ja pädevus eeldavad nende tasakaalustatud koostoimet.⁴

1.2 Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni hinnang riigikaitse juhtimise regulatsioonile Põhiseaduses

Riigikohtu poolt väljendatud juhis andis nii Vabariigi Valitsusele, Vabariigi Presidendile, kui Kaitseväe juhatajale selge suuna, millistest põhimõtetest peab kaitsejõudude juhtimise ja muu korralduse õiguslikul reguleerimisel lähtuma. Sellest lähtuvalt võeti vastu ja jõustati küll RRKS ja SRKS, kuid Kaitseväe korralduse seaduse vastuvõtmiseni jäi veel pikk tee.

Riigikaitse kõrgema juhi ja kaitsejõudude juhtimise ning kasutamise põhimõtted ning regulatsioon PS-s said ka 04.05.1996 Vabariigi Valitsuse korraldusega moodustatud Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni analüüsi objektideks.

⁴ RKPJKo III-4/1-11/94, p VII – RT I 1995, 2, 35.

Nimetatud komisjoni lõpparuande PS X peatüki, „Riigikaitse“, analüüsis on PS § 127, kui riigikaitse alastest õigusnormidest kõige probleemsem lausa eraldi välja toodud.

Enamikus riigikaitset puudutavates sätetes on õigusriikliku ja demokraatliku ning parlamentaarse riigikorra nõuetele vastava tasakaalupunkti leidmine õnnestunud. Samas on ühe tõsisema vastuolu tänases riiklikus elus tekitanud kõrgema sõjaväelise käsuõiguse ja kõrgema poliitilise juhtimise vahekord, küsimus millisele institutsioonile ja mil määral peaksid need õigused kuuluma. Seda küsimust käsitleb üksikasjalikumalt § 127 vaatlus.⁵

Analüüsi tulemusena jõudis komisjon järeldusele, et Vabariigi Presidendile riigikaitse kõrgema juhina täitevvõimule kuuluva volituse andmine ei sobi kokku Eesti Vabariigi parlamentaarse riigikorraldusega. Vabariigi Presendil puudub tegelik võimalus Kaitseväe igapäevase tegevuse juhtimiseks ja kontrollimiseks. Selline pädevus on olemas Vabariigi Valitsusel Kaitseministeeriumi kaudu, kuid PS hetkel kehtiv sõnastus ei ole piisavalt täpne ning jätab osapooltele liialt palju tõlgendamisvõimalusi. Komisjoni aruandes on välja toodud ka mitmeid olukordasid, kus Kaitseministeeriumi ja Kaitseväe juhataja vahelised erimeelsused on viinud suuremahuliste ja ohtlike konfliktideni (näiteks relvastatud kaitseväelaste osalusel toimunud intsidentide menetlemine või konkureerivate sõjakoolide loomine), mille lahendamiseks on otsitud lahendusi erinevatelt institutsioonidelt (Vabariigi President, Õiguskantsler jt), kuid lahendused on jäänud toppama puuduliku või ebatäpse õigusliku regulatsiooni taha. Komisjon tegi analüüsi kokkuvõtvalt järgmise otsuse:

„Praegust olukorda arvestades tuleb põhiseaduse § 127 loobuda sisutühjast ning segadusttekitavast sättest, mille järgi „Riigikaitse kõrgeimaks juhiks on Vabariigi President“. Riigikaitse juhtimise funktsioon sätestatakse üheselt Vabariigi Valitsusele. Sellega paigutatakse kõrgem juhtimine meie põhiseaduslikule korraldusele sobivalt täitev-korraldava võimu alla.“

Lisaks rõhutati, et lünklik seaduslik regulatsioon takistab kaitsejõudude normaalset arengut ja vajab seetõttu kiiremas korras täiendamist, millega saab ainult nõustuda. Eraldi toodi veel välja, et lõpparuande esitamise ajal olid õigusliku tühimiku täitmiseks koostamisel kaitseväekorralduse seaduse ja Kaitseväe seaduse eelnõud. Huvitav on siinjuures ära märkida, et Kaitseväe seadus võeti vastu juba järgmisel aastal, s.o 1999. a alguses, kuid KKS vastuvõtmiseni oli jäänud ca kümme aastat.

⁵ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Justiitsministeerium, 01.06.1998. – Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716>

Kriitilist hinnangut PS-s sätestatud Kaitseväe juhtimise regulatsioonile võib täiendavalt leida mitmete autoriteetsete ekspertide hinnangutest. Nii on dr Taavi Annus leidnud, et riigikaitsealaste pädevuste segane jaotumine on kaitseväe juhtimisel tekitanud palju vaidlusi, sest efektiivseks juhtimiseks on üldjuhul vaja selget arusaama, millised institutsioonid milliste küsimuste lahendamise eest vastutavad.⁶ Sarnast seisukohta väljendas 1999.a tabavalt ka dr Märt Rask: „Kaitseväe kasutamise esimeseks ja kõige tähtsamaks eelduseks on see, et Kaitseväe juhtkond teab, kellele ta allub, kes annab käsu. Tuleb tunnistada, et ühest vastust kehtivast Põhiseadusest ei tule.“⁷

1.3 Põhiseaduse muutmise ettepanekud ja RRKS seaduse muutmine

Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja täissaali stenogrammidest saab aimu põhiseaduskomisjoni poolt 1999. a algatatud PS muutmise ja täpsustamise arutelude kohta.

Arutelude tulemusena töötasid Riigikogu fraktsioonid 2000. a välja eelnõu, millega muudeti riigikaitse korraldust PS-s, kuid erakondadevahelise üksmeele saavutamata jäämise tõttu seda eelnõu Riigikogu menetlusse ei antud.⁸

07.10.2002 algatasid 39 Riigikogu liiget eelnõu Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seadus Vabariigi Presidendi pädevuse ja tema valimiskorra muutmiseks. Nimetatud eelnõus tehti ettepanek sõnastada PS § 127 ümber järgmiselt: „§ 127. Kaitsevägi on Vabariigi Valitsuse alluvuses. Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioone juhib kaitseväge juhataja. Kaitseväge juhataja nimetab ametisse ning vabastab ametist Riigikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekul“. Kaitseväge selgema allutamise vajalikkust Vabariigi Valitsusele põhjendati eelnõu seletuskirjas kaitsepoliitika teostamisega.⁹ Riigikogus esimesele lugemisele see eelnõu siiski ei jõudnud. Riigikogu põhiseaduskomisjonis 14.10.2002 toimunud arutelu käigus otsustati eelnõu menetlemine peatada. Peatamise põhjusteks toodi nii asjaolu, et varemalgatatud samalaadsed eelnõud ei olnud veel Riigikokku lugemisele jõudnud ning ka Vabariigi President ei olnud

⁶ T. Annus, Riigiõigus, Tartu, 2006. a, Juura, lk 198-199.

⁷ M. Rask, Riigikaitse õiguslikud alused. Eesti Akadeemiline Õigusteaduse selts, 1996-1998. a. Tartu, 1999, lk 95.

⁸ EV PS komment. lk 617

⁹ Seletuskiri eelnõu "Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seadus Vabariigi Presidendi pädevuse ja tema valimiskorra muutmiseks" juurde, 07.10.2002. Arvutivõrgus:

http://www.riigikogu.ee/?op=emspain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=022810003

veel eelnõu kohta oma arvamust avaldanud.¹⁰ Nimetatud eelnõu jäigi lõpuks menetlemata IX Riigikogu volituste lõppemisega 22.03.2003. a.

PS muutmise asemel kehtestati Vabariigi Valitsuse ja Kaitseministeeriumi täpsem roll kaitsejõudude üle teostatava teenistusliku järelevalve osas 12.06.2002. a vastu võetud uues RRKS-s, mis sätestas erinevalt varasemast RRKS-st Kaitseväge juhataja ja sellega ka kaitsejõudude selgema alluvuse täitevvõimu poolsele tsiviilkontrollile.¹¹ Nii sätestas RRKS § 8 kaitseministri pädevuse riigikaitse korraldamiseks Kaitseministeeriumi valitsemisalas ning õiguse anda seaduse alusel määrusi ja käskkirju kaitsevæele ja Kaitseleiidule täitmiseks. Viimane säte andis sisuliselt kaitseministrile positiivse tsiviilkontrolli õiguse kaitsejõudude üle, mis tähendas tegelikult seda, et kaitseminister sai hakata läbi enda õigusaktide juhtima Kaitseväge tegevust. Lisaks täpsustas § 10 lg 2 p 11, et Kaitseministeerium kontrollib kaitseväge ja Kaitseleitu.

Uue RRKS rakendussätetes täiendati ka Vabariigi Valitsuse seadust.¹² Nimelt lisati Eesti kaitseväge eraldiseisvana täidesaatva riigivõimu asutuste hulka (§ 38 p 3) ning PS § 126-st malli võttes otsustati, et Kaitseväge korraldus sätestatakse Kaitseväge korralduse seadusega (§ 43¹ lg 1). Märkimist tasub ka Vabariigi Valitsuse seaduse § 43¹ lg 2, mille kohaselt kaitseväge suhtes ei kohaldata valitsusasutuse hallatava riigiasutuse kohta sätestatud.

Nimetatud muudatused lahendasid ühelt poolt juba eespool nimetatud Riigikohtu lahendis ja ka Vabariigi Valitsuse moodustatud Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni poolt välja toodud probleemid ja segaduse Kaitseväge juhtimise ja kontrolli puudutavates regulatsioonides, täites õiguslikud lüngad, mis olid viinud pidevate vaidlusteni Kaitseväge juhtkonna ja Kaitseministeeriumi vahel. Teisalt jättis aga Kaitseväge määratlemine eristaatuses täidesaatva riigivõimu asutusena ja Kaitseväge korralduse seaduse puudumine piisavalt ruumi Kaitseväge juhataja ja kaitseministri vägikaikaveo jätkumiseks.

1.4 Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmine

21. sajandi esimestel aastatel ilmusid meedias artiklid Kaitseväge ja Kaitseministeeriumi vahelistest pingetest ning teemat lahati erinevates tele- ja raadiosaadetes. Kuigi ajakirjanduses ja poliitringkondades räägiti häälekalt isikutevahelistest erimeelsustest ja võimalikest

¹⁰ Riigikogu põhiseaduskomisjoni 14.10.2002 istungi protokoll nr 213/293.

¹¹ Rahuaja riigikaitse seadus (RT I 1995, 18, 240) ja Rahuaja riigikaitse seadus (RT I 2002, 57, 354).

¹² Vabariigi Valitsuse seadus (RT I 1995, 94, 1628).

kahtlastest jõududest KKS eelnõu valmimise venitamise taga,¹³ siis emotsioone ja isikute personaalküsimust kõrvale jättes võib peamiste erimeelsustena välja tuua järgmised valdkonnad:

- Kaitseväe politiseerimise oht versus tsiviilkontrolli pädevus;
- Kaitseväe juhataja ametisse määramise kord ja tema staatus laiemalt;
- Kaitseväe säilitamine eristaatuses täidesaatva riigivõimu asutusena;
- Mõistete formuleerimine.

Vähemalt kolm esimest valdkonda kujunesid vaidlusobjektideks ka Vabariigi Presidendi ja Riigikogu tasandil. Kuigi ükski osapool ei vaielnud vastu KKS vajalikkusele ja olulisusele, jõudsid vaidlused tihti peale patiseisu just siiski PS X peatüki „Riigikaitse“ mittesobilikkuse tõttu.

Nii võibki loogilise jätkuna võtta asjaolu, et enne KKS eelnõu jõudmist Riigikokku, esitas hoopis Vabariigi President 15.05.2007. a Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu. Eelnõu seletuskirja kohaselt oli eelnõu esitamise eemärgiks riigikaitse juhtimise korrastamine ning kaitseväe ülese tsiviilkontrolli tugevdamine.¹⁴

Kaitseväe juhataja ametisse nimetamise ja ametist vabastamise korda nimetatakse eelnõu seletuskirjas riigiõiguslikus mõttes ebaloogiliseks ja sellega tuleb ka nõustuda. Kui isegi Vabariigi Valitsuse liikmetest omab Riigikogu vahetus legitimaatsiooni vaid peaminister, siis kuidas saab Vabariigi Valitsuse alluvuses asuva täitevvõimu asutuse juht sellist vahetus legitimaatsiooni omada.

Lisaks tõdeb Vabariigi President eelnõu seletuskirjas, et valdav enamus kaitseväge puudutavatest poliitilistest probleemidest, mis on aset leidnud taasiseseisvumise ja PS-i vastuvõtmise järgsel ajal, on olnud seotud Kaitseväe ebaselge tsiviiljuhtimisega.

Tähelepanuväärne on eelnõu juures veel ära märkida ka seda, et tegemist oli esimese Vabariigi Presidendi poolt algatatud PS muutmisega (President Lennart Meri poolt oma viimasel ametipäeval esitatud PS muutmist ei jõutud menetleda).

Olulisimaks põhimõtteks tuleb eelnõus pidada Kaitseväe juhataja ja ülemjuhataja välja jätmist konstitutsioonilistest ametikohtadest, millega sooviti lõpuks kõrvaldada viimane komistuskivi Kaitseväe täielikule allutamisele täidesaatvale riigivõimule. Kaitseväe juhataja ja ülemjuhataja ametikohaga seonduv tuleb selle asemel reguleerida seadusega.

¹³ Vt näiteks X Riigikogu VIII istungijärgu stenogramm, 25.10.2006. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1161770400>

¹⁴ Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu nr 47 SE ja eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&eid=92367&u=20130314151010>

Eelnõule tehti Eesti Keskerakonna fraktsiooni poolt üks muudatusettepanek, mille kohaselt sooviti siiski jätta Kaitseväe juhataja ametisse nimetamist Riigikogu pädevusse. Riigikogu põhiseaduskomisjon selle ettepanekuga ei nõustunud. Nimetatud erimeelsus viis aga selleni, et Eesti Keskerakonna fraktsioon eelnõu vastuvõtmise hääletusel ei osalenud, mistõttu ei saanud võimalikuks Vabariigi Presidendi poolt soovitud PS muutmine kiireloomulisena.¹⁵ 06.05.2008. a võeti Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seadus muutmata kujul küll vastu, kuid niigi juba ca 15 aastat lahendust oodanud probleem jäi veel uue Riigikogu koosseisu poolt lõplikku jõustamist ootama. 13.04.2011. a võttis ka XII Riigikogu koosseis Eesti Keskerakonna fraktsiooni vastuseisust hoolimata PS muutmise seaduse vastu ja 22.07.2011. a jõustuski nimetatud seadus, kaotades Eesti Vabariigi Põhiseadusest Kaitseväe juhataja ja ülemjuhataja ametinimetused. Sellega võib pidada lõpulejõudnuks ca 20 aastat kestnud vaidlused Kaitseväe, kui eristaatuse riigivõimu asutuse ja Kaitseväe juhataja ning ülemjuhataja staatuse üle. Kuigi rahvasuus levinud ütlusega „parem hilja, kui mitte kunagi“ võib nõustuda, ei saa siiski kuidagi rahule jääda riigi iseseisvuse säilitamise seisukohalt niivõrd olulise teema lahenduse venimisega. Takkajärgi võib vaid tõdeda, et õnneks ei pidanud kehtinud lünklikku ja mitmetitõlgendatavat õiguslikku olukorda reaalses Eesti Vabariigi iseseisvust ohustavas olukorras praktiseerima.

¹⁵ Eesti Vabariigi Põhiseaduse (RT 1992, 26, 349) XV peatükk.

II KAITSEVÄE KORRALDUSE SEADUSANDLIK ALUS

Kaitseväge tegevuse korraldamiseks on lisaks KKS-le vastu võetud mitmeid seadusi: RRKS, SRKS, Kaitseväeteenistuse seadus, Rahvusvahelise sõjalise koostöö seadus jt. Lähtudes bakalaureusetöö eesmärgist ja mahu piiratusest, keskendutakse antud peatükis Kaitseväge korralduse seadusandliku alusena ainult KKS-le.

2007. a mais Vabariigi Presidendi poolt algatatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemisel Riigikogus kinnitas toonane kaitseminister Jaak Aaviksoo järgmist: „Põhiseaduse muutmisega kaasnev käsitus kaitseväest täitevvõimu erilise osana langeb kokku senise ja tulevase kaitsepoliitika valdkonna seadusloome põhiseisukohtadega ja on ka sisuliselt ette valmistatud kaitseväge korralduse seaduse aluspõhimõtteks.“¹⁶ Ja kuigi kaitseminister kinnitas ka seda, et PS muutmist ja KKS eelnõud ei tohiks kunstlikult siduda, olid need kaks eelnõu siiski väga tihedalt seotud ning KKS koostamine lähtus PS muutmisega planeeritavatest põhimõtetest. Käesolevas peatükis keskendutakse KKS-ga reguleeritud valdkondadele ja nende regulatsioonide loomise käigus esinenud erinevatele seisukohtade võrdlemisele. Nendeks valdkondadeks on:

- Kaitseväge õiguslik seisund ja juhtimine;
- Kaitseväge ülesehitus;
- Kaitseväge ülesanded;
- Kaitseväeluure ning julgeolekuala;
- Jõu kasutamine Kaitseväge poolt.

2.1 Kaitseväge õiguslik seisund ja juhtimine

2.1.1 Kaitseväge õiguslik seisund

20.02.2008. a algatatud KKS eelnõu esitamise ajal oli Kaitseväge õiguslik seisund reguleeritud RRKS-s. Nimetatud seaduse § 12 sätestas, et Kaitseväge on Vabariigi Valitsuse alluvuses olev sõjaväelisel korraldatud täidesaatva riigivõimu asutus ja paikneb Kaitseministeeriumi valitsemisalas. RRKS § 16 aga sätestas, et Kaitseväge juhataja alluvuses olevad asutused ja

¹⁶ XI Riigikogu II istungijärk, Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu teine lugemine, Tallinn, 06.11.07.

üksused registreeritakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris selle registri põhimääruses sätestatud korras. See tähendab sisuliselt seda, et Kaitseväe puhul oli tegemist erinevatest asutustest koosneva asutuste kogumiga, kus iga staap ja väeosa allus küll Kaitseväe juhatajale, kuid õiguslikust seisukohast olid need kõik käsitledavad eraldi asutustena ja igaüks neist võis esindada Eesti Vabariiki. Sellise olukorra muutmise regulatsioon fikseeriti KKS eelnõuga paralleelselt menetletud Kriminaalmenetluse seadustiku, rahuaja riigikaitse seaduse, sõjaaja riigikaitse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõus (edaspidi SE 203), mille kohaselt RRKS § 16 kuulutatakse kehtetuks. Kirjeldatud regulatsioonid võeti Riigikogu poolt ka vastu ning alates 01.01.2009. a on Kaitsevägi üks asutus.

Ühe tervikliku asutuse loomise poolt räägib kindlasti vajadus täpsustada varasemat hägusat käsuliini ja ühendada konkreetsemalt Kaitseväe juhataja ametipositsioonil operatiivne ja administratiivne juhtimine. Teiselt poolt võib sellise, peamiselt administratiivsete tegevuste tsentraliseerimise vastu rääkida Kaitseväe, kui ühe tervikliku asutuse suurus ja ressursside mahukus. Kas nii suure asutuse raamatupidamise, personaliarvestuse, varade hankimise ja muu sarnasega tsentraalselt tegelemine on jõukohane ülesanne ja aitab kaasa Kaitseväe arengule ning operatiivsele tegutsemisele? Täpse vastuse sellele küsimusel annab ilmselt aeg. Töö autori arvates kaalub Kaitseväe juhataja ainujuhtimise printsiibi ja käsuaehela konkretiseerimine ning täpsustamine üles hirmu ülesande jõukohasuse kohta. Seda enam, et ülesannete liigset koondumist on võimalik delegeerimisega vältida. Tsentraliseeritus tagab ja lihtsustab ühiste kaitseväeasutuste regulatsioonide rakendamist, sisemise kontrolli teostamist ning õigusselguse Kaitseväega õigussuhetes olevatele isikutele, kellele on üheselt selge teise poole õiguslik staatus ja selle regulatsioon. Kaitseväe siseselt vähendab „ühe asutuse põhimõtte“ kindlasti erinevate tegevusvaldkondade tegevuspõhimõtete ja regulatsioonide erinevaid käsitusi ning selle kaudu ka erinevate üksuste teenistujate erinevat kohtlemist või ressursside erinevat rakendamist. Olgu nendeks valdkondadeks siis dokumendihaldus, palkade maksmine või sõidukite kasutamine. Seega võib sellist tsentraliseerimist hinnata pigem positiivseks ja käesoleva töö kolmandas peatükis kirjeldatavad töömahukad muudatused seda kindlasti väärt.

Kaitseväe õiguslik staatus saab selgemad piirid ka Vabariigi Valitsuse seaduses. Kui senini oli Kaitsevägi nimetatud seaduse paragrahvis 38 p 3 loetletud eraldi täidesaatva riigivõimu asutuse liigina ja § 43¹ sätestas Kaitseväe korralduse reguleerimise eraldi seadusega, siis nüüd loobuti sellisest eristaatusest ja Kaitsevägi paigutati teiste valitsusasutuste sekka. Ka see

muudatus oli Kaitseväe juhtkonna jaoks pikka aega olnud vaidluskohaks ja vastuvõetamatuks. Kaitseväe eristaatuse vajalikkuse toetuseks rõhutati selle militaarse juhtimismudeli ja sõjaliste ülesannete erinevust kõigist teistest tsiviilametkondadest ja asutustest, aga ka Kaitseväe suurust ja vahendite, nagu relvade, soomukite ja muu sellise erilisust. Üheks probleemiks Kaitseväe juhatajate jaoks võis seeläbi olla võrdsustatus teiste peadirektoritega. Kaitseväe erilisust on oma aruandes rõhutanud ka PS ekspertiisi komisjon, märkides järgmist: „Riigi toimimisel hulgalt on militaarsfääril mitmetes aspektides eriseisund. Senikaua kui riikidevahelistes suhetes kasutatakse relvajõudu poliitilise tahte läbisurumiseks, seni on ka relvastatud jõud instrumendiks, mis ühelt poolt võivad ofensiivseid eesmärke teenida ja mille tulemusel nad muutuvad teiselt poolt riikliku enesemääramise viimaseks tagamisvahendiks, moodustades nõnda riikliku eksistentsi tagamise „*ultima ratio*”.¹⁷

Kuigi töö autoril on kaitseväelasena raskem objektiivset hinnangut Kaitseväe, kui eraldi valitsusasutusena fikseerimise vajalikkusele anda, tuleb siiski tõdeda, et sisuliselt ei muutnud eristaatuse kaotamine midagi. Pigem oli tegemist Kaitseväe, kui riigi suveräänsuse säilitamise seisukohalt erilist tähtsust omava asutuse sümboolse eristamisega. Ja palju olulisem erinevuse rõhutamiseks on asutuse tegevuse õiguslik reguleerimine, mis eristaatuse säilitamise nõudmise tõttu oleks võinud jällegi venima jääda. Ning vaevalt et keegi Kaitseväe rolli selle tõttu vähem tähtsaks peaks, et see õiguslikus regulatsioonis teiste valitsusasutustega ühel real on.

2.1.2 Kaitseväe juhtimine

Kaitseväe juhtimisest, selle politiseerimisest, erinevate riigivõimu instantside rollist ja selle ümber toimunud vaidlustest oli juba juttu käesoleva töö esimeses peatükis. Seetõttu ei keskendu käesolev peatükk enam niivõrd arutelule PS ja üldisemalt riigiõiguslike küsimuste üle vaid analüüsitakse konkreetsemalt Kaitseväe juhataja ja kaitseministri alluvussuhet ning KKS-e vastu võtmisega muutunud asjaolusid.

Kõige olulisem on Kaitseväe juhtimise aluseid reguleeriva KKS paragrahvi 23 (esialgses KKS eelnõus § 22) sõnastuse muutumine eelnõu menetluse ajal ja selle lõplik formuleering. KKS eelnõu esimeses versioonis fikseeriti Kaitseväe juhataja alluvus kaitseministrile järgmiselt:

¹⁷ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Justiitsministeerium, 01.06.1998. – Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716>

§ 22. Kaitseväe juhtimise alused

(1) Kaitseväge juhib ainujuhtimise põhimõttel kaitseväe juhataja, kes allub vahetult kaitseministrile.¹⁸

Vastavalt eelnõu seletuskirjale¹⁹ sooviti läbi aegade suure vaidluse objektiks olnud Kaitseväe juhataja alluvuse küsimus selle sättega üheselt lahendada. Kuigi sellise regulatsiooni vajalikkuses ja eesmärgis kahtlemiseks põhjust ei ole, juhtisid antud sätte probleemsusele tähelepanu nii erinevad poliitilised jõud, kui ka eelnõu kohta oma arvamuse esitanud Õiguskantsler Indrek Teder, Riigikogu riigikaitsekomisjoni nõunik-sekretariaadijuhataja hr Aivar Engel ja Riigikogu juriidilise osakonna nõunik hr Andres Kulu.²⁰ Nii leidis hr A. Engel, et eelnõu § 22 lõige 1 on vastuolus põhiseaduse ja Riigikohtu seisukohtadega, mistõttu tuleb eelnõu § 22 lõikest 1 jätta välja sõnad „kes allub vahetult kaitseministrile“. Õiguskantsler Indrek Teder vastuolu PS-ga ei leidnud. Samuti ei jaganud ta kartust Kaitseväe automaatse politiseerimise ohu kohta. Ta tõi võrdluseks välja prokuratuuri ja Andmekaitse Inspektsiooni üle toimuva ministeeriumi poolse teenistusliku järelevalve regulatsiooni vastavalt prokuratuuriseaduses ja isikuandmete kaitse seaduses, mis tagavad siiski nimetatud asutuste tegevuse sõltumatusena. Küll aga tegi õiguskantsler ettepaneku sätestada kartuste leevendamiseks Kaitseväe juhataja alluvust piirava klausli.

Nii lisatigi Riigikogu riigikaitsekomisjoni poolt eelnõu vastavale sättele alluvussuhet täpsustav lause ja eelnõu § 22 (uue numeratsiooni järgi 23) lg 1 sõnastati järgmiselt:

§ 23. Kaitseväe juhtimise alused

(1) Kaitseväge juhib rahu ajal ainujuhtimise põhimõttel kaitseväe juhataja, kes allub kaitseministrile. Kaitseministril ei ole käsuõigust kaitseväe juhataja üle käesoleva seaduse § 27 mõistes.

Sellisel kujul jäi eelnõu § 23 lg 1 ka vastu võetud KKS-s kehtima.

Kaitseministril kaitseväelasliku käsuõiguse puudumise sellist sätestamist võib pidada olulisimaks sammuks, tagamaks Kaitseväe operatiivne juhtimine ja korraldus kaitseväelaste poolt. Kuigi politiseerimise ohtu täielikult välistada ei ole võimalik, kuna Kaitseväe juhtkonna ametisse määramise ja teenistusliku järelevalve kaudu on poliitikutel endiselt suur mõjuvõim

¹⁸ Kaitseväe korralduse seaduse eelnõu 202 SE algtekst. Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?page=elnou&op=ems2&emshelp=true&eid=248036&u=20130319112428>

¹⁹ Kaitseväe korralduse seaduse eelnõu 202 SE seletuskiri. Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?page=elnou&op=ems2&emshelp=true&eid=248036&u=20130319112428>

²⁰ Kõik arvamused arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?page=elnou&op=ems2&emshelp=true&eid=248036&u=20130319112428>

Kaitseväe juhtimise mõjutamiseks, on nimetatud säte kõigile üheselt mõistetav seadusandja soov välistada Kaitseväe sõjalise tegevuse või väljaõppe korraldamisel poliitilised mõjutused. Loodetavasti välistatakse sellega poliitikute poolne sõjategevuse juhtimine sõjaolukorras, mille negatiivsetest tulemustest on värskeimad näited 2008. a Venemaa-Gruusia sõjast, kus poliitikute sekkumine tõi Gruusia jaoks kaasa katastroofilised tagajärjed. Kas KKS § 23 lg 1 sellisel kujul ka kriisiolukorras töötab, saab näidata ainult sõjaolukord Eesti Vabariigi pinnal ja seetõttu loodab töö autor, et nimetatud sätte toimimist ei peaks tegelikkuses kunagi testima. Negatiivse tsiviilkontrolli kehtestamise vajadust tähtsustas Riigikogu riigikaitsekomisjonis ka endine Kaitseväe juhataja Tarmo Kõuts, rõhutades järgmist: „Negatiivne kontroll on käesoleval juhul optimaalne, kuna ebaseaduslikke akte või toiminguid saab alati kehtetuks tunnistada või tühistada. Samas saab kaitseväe juhataja uuesti võimaluse rakendada oma ainuõigust kaitseväe juhtimisel ning vastu võtta vastav uus akt või teha toiming, mida saab omakorda kontrollida ja vajaduse korral uuesti kehtetuks tunnistada või tühistada. Viimasel juhul on tsiviilkontroll sõjaväe üle absoluutne ja kõikehõlmav, kuid mittesekkuv, mis võikski olla kaitseväe korralduse seaduse üheks eesmärgiks“.²¹ Ja kuigi RRKS § 8 võimaldab endiselt kaitseministril käskkirjade ja määruste andmise kaudu teataval määral teostada Kaitseväe üle positiivset tsiviilkontrolli ja selle kaudu ka Kaitseväe tegevust mingil määral juhtida, piirdub antud tegevus siiski pigem administratiivsete ja toetavate tegevustega ja ei puuduta Kaitseväe juhtimist operatiivtegevuses.

Teenistusliku järelevalve teostamist püüti samuti KKS eelnõuga selgemini ja lihtsamalt sätestada. Nii tunnistati kehtetuks RRKS § 9 „Kaitseministri teenistuslik järelevalve kaitseväe üle“, mis sisaldas nelja lõike jagu tsiviilkontrolli teostamise põhimõtteid ja juhiseid. KKS-s § 7 lõikes 1 sätestati lakooniliselt, et Kaitseministeerium teostab teenistuslikku järelevalvet Kaitseväe üle. Kuna Kaitseväest sai KKS järgi teistega võrdne valitsusasutus, kadus ka vajadus teenistusliku järelevalve eriregulatsiooni järele ning tugineda sai Vabariigi Valitsuse seaduses fikseeritud teenistusliku järelevalve regulatsioonidele. Ilmselt võib ka sellist teenistusliku järelevalve regulatsiooni lihtsustumist pidada üheks positiivseks argumendiks Kaitseväe eristaatuse likvideerimisel.

Kaitseväe juhtimine ja distsipliin toetub suuresti käsule ja selle vastuvaidlematule täitmisele. Ilmselt ei kujuta ükski kaitseväelane ette olukorda, kus alluv hakkab ülemalt saadud käsu üle arutlema ja selle otstarbekuse üle vaidlema. See ei sobi kokku sõjaväelasliku juhtimisega. Siiski ei ole õigusriigi, milleks Eesti Vabariiki täie kindlusega nimetada saame, kaitseväge

²¹ Riigikogu riigikaitsekomisjoni 05.05.2008. a istungi protokoll nr 72.

võimalik ette kujutada täielikul autokraatial põhinevana ja käsu andmise ning täitmisega seonduv vajab samuti seaduse tasandil reguleerimist. Kuigi enne KKS koostamist reguleeris käsuga seonduvat Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud Kaitseväe sisemäärustik²², siis arvestades Kaitseväe poolt täitevvõimu teostamisel, mis realselt toimub läbi käsu andmise ja selle täitmise, aset leidvate võimalike õiguste (muuhulgas ka inimeste põhiõiguste) piiramise olulisust, on igati loomulik, et käsuga seotud õiguslikud asjaolud fikseeritakse seaduse tasandil, mitte määrustikus, mille olemasolust Kaitseväega mitte seotud isikul aimugi ei pruugi olla. Samuti näitas praktika, et koos muu ühiskonna õigusteadlikkuse kasvuga tõusis ka Kaitseväe siseselt üha rohkem vaidlusi muudes õigusaktides sätestatud õiguste (näiteks tööõiguse alased regulatsioonid) suhte üle ülemalt saadud käskudesse, mis sisuliselt põhinesid Vabariigi Valitsuse määruse tasemel õigusaktil.

Sellest tulenevalt sätestati KKS paragrahvides 27 – 35 käsku ja käsuõigust puudutav regulatsioon. Ja kuigi regulatsioon võrreldes Kaitseväe sisemäärustikus sätestatuga oluliselt ei muutunud, vaid pigem kaasajastas teksti ning täpsustas praktikas esinenud probleemide pinnalt sõnastust ja mõisteid, ei saa regulatsiooni tõstmist Vabariigi Valitsuse määruse tasandilt seaduse tasandile pidada vähetähtsaks. Märkimist vääriks KKS § 30, milles sätestati teenistuskohustusteväline käsk, mis antakse ja täidetakse õnnetusega kaasnevate tagajärgede kiireks kõrvaldamiseks või õnnetusjuhtumi korral inimelu päästmiseks või tervise kaitsmiseks või vara hävimise või rikkemise kiireks ärahoidmiseks. Varasemalt sellist käsuliiki ei olnud ning teenistusväliste käskude andmine oli keelatud.

2.2 Kaitseväe ülesehitus

KKS teine peatükk sätestab Kaitseväe ülesehituse. Varasemalt Kaitseväe struktuuri seaduse tasandil ei reguleeritud. Vastavalt erinevatel ajaperioodidel kehtinud RRKS sätetele on Kaitseväe struktuur ja ka üksuste paiknemine olnud reguleeritud ainult Vabariigi Valitsuse määrustega, milledest viimane tunnistati kehtetuks 27.11.2008. a Vabariigi Valitsuse määrusega nr 161 „Kaitseväe põhimäärus“. Kaitseväe ülesehituse seaduse tasandil sätestamise põhjuseks võib pidada vajadust reguleerida Kaitseväe struktuuriüksuste peamised pädevused ja ülesanded seaduse tasandil, kuna Kaitseväe tegevus võib tihti kaasa tuua inimeste põhiõiguste riive. Kuna struktuuriüksuste kõikide ülesannete ammendav loetlemine seaduses

²² Kaitseväe Sisemäärustiku p 14-22 - RT I 1998, 115, 1888.

võib takistada ülesannete muutumisel operatiivset ja kiiret õigusliku regulatsiooni muutmist, nähti KKS paragrahvis 12 ette volitusnorm, mille kohaselt Kaitseväe ülesehitus, struktuuriüksuste põhiülesanded, paiknemine ning väeliikide ja struktuuriüksuste ülemate õigused ning kohustused määratakse kindlaks Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatavas Kaitseväe põhimääruses. Sellega tagati ühelt poolt seaduse tasandil regulatsioon pädevuse tagamiseks ning teisalt piisav paindlikkus täitevvõimule ülesannete täpsemaks reguleerimiseks ja vajadusel muutmiseks seaduses sätestatud piiride.

Kaitseväe struktuuri või hilisemas sõnastuses ülesehitust puudutav peatükk kutsus esile palju vaidlusi ja eriarvamusi. Nii muudeti näiteks eelnõu esialgses versioonis olnud peatüki pealkiri Kaitseväe struktuur ümber Kaitseväe ülesehituseks. Sellise muudatuse tingis asjaolu, et peatükk ei keskendunud ainult Kaitseväe struktuuri kirjeldamisele, vaid sisaldas ka sätteid ja volitusnorme Kaitseväe koosseisude, põhiülesannete ja muu taolise reguleerimiseks.

Kuna tegu on sageli ka õiguste piiramisega, on oluline see sätestada seaduse tasandil või vähemalt näha ette sellekohane volitusnorm seaduses. Samuti kasutati juba kehtivas RRKS-s mõistet „ülesehitus“.²³

Siiski ei saa antud peatüki ümber toimunud vaidlusi võrrelda Kaitseväe õiguslikku staatust ja juhtimist reguleerivate sätete ümber toimunuga. Kui lähtuda muudatusettepanekute kvalifitseerimisel endise Kaitseväe juhataja Tarmo Kõutsi poolt esitatud eristust strateegiliste, operatiivsete ja tehniliste ettepanekute kohta²⁴, siis võib Kaitseväe ülesehitust puudutavaid muudatusettepanekuid pidada pigem viimasena nimetatuteks. Teiselt poolt aga ei saa antud teema reguleerimise olulisust ja mõistete täpsust alahinnata, sest kui seadusandja jaoks ei pruugi väeüksuse või väekoondise mõiste võrdlus ja erinevus olla esmatähtis, siis KKS alusel teenistust jätkavate kaitsevaelaste jaoks on mõistete täpsus ülimalt oluline nii igapäevatöö reguleerimiseks, kui näiteks alluvusvahetuste selgitamiseks. Eriti oluliseks ja kriitiliseks võivad erineda arusaamad ja tõlgendused saada kriisiolukorras, kus puudub ajaline ressurss vaielda kaitseringkonna ja brigaadi erinevuste või ülesannete üle.

Mitmete muudatusettepanekute tulemusel jõuti KKS Kaitseväe ülesehitust reguleerivas peatükis suhteliselt hästi organiseeritud ja loogilise ülesehitusega struktuurini, mis küll militaarvaldkonda mittetundva isiku jaoks võib vajada olulisel määral täpsustamist, kuid mis arvestades KKS reguleerimisala spetsiifilisust, on ilmselt paratamatu. KKS § 11 kohaselt jaguneb Kaitsevägi esmalt oma tegutsemisalast lähtuvalt väeliikideks, milleks on maavägi,

²³ Riigikogu riigikaitsekomisjoni 05.05.2008. a istungi protokoll nr 72.

²⁴ Riigikogu riigikaitsekomisjoni 21.04.2008. a istungi protokoll nr 70.

merevägi ja õhuvägi. Sealt edasi on reguleeritud Kaitseväge struktuuriüksused, väeüksuste mõiste ja koosseis ning eristati rahuaja ja sõjaaja üksused. Üheks probleemsemaks vaidluskohaks oli ka kindla territoriaalse vastutusala väeüksuste (kaitseringkonnad) ja territoriaalset vastutusala mitteomavate väeüksuste (näiteks jalaväebrigad) fikseerimine ja suhestamine. Varasemaid põhimõtteid territoriaalsete üksuste rakendamisel kinnitati uuesti Vabariigi Valitsuse 31.12.2010. a määrusega nr 515 heaks kiidetud Riigikaitse strateegia punktis 36, mille kohaselt: „Eesti esmase iseseisva kaitsevõime osadena toimivad territoriaalsed ja mitteterritoriaalsed üksused. Territoriaalsed üksused tegutsevad kindlal alal ning need formeeritakse Kaitseväge ja Kaitsealiidu baasil. Mitteterritoriaalsed üksused on suutelised tegutsema kogu operatsioonialal ning need formeeritakse peamiselt Kaitseväge baasil“.²⁵ Ja kuigi näiteks Reformierakonna fraktsiooni poolt tehti ettepanek Eesti Vabariigi territooriumi väiksuse tõttu seda kaitseringkondadeks mitte jagada²⁶, sätestati KKS paragrahvis 16 siiski kaitseringkonna, kui väeüksuse mõiste. Erinevalt Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse jaoks olulistest poliitilistest määratlustest territoriaalkaitse põhimõtte reglementeerimisel, on Kaitseväge ja Kaitseväge juhataja jaoks olulisem selliste erinevate (territoriaalsete ja mitteterritoriaalsete) väeüksuste juhtimine praktikas, sest ka mitteterritoriaalsed üksused paiknevad ja tegutsevad neile vastutusalaks määratud territooriumil, mis omakorda võib kaasa tuua juhtimis- ja alluvusalaseid probleeme rahu- kui sõjaajal. Seetõttu täpsustati Kaitseväge põhimääruses²⁷ erinevate väeüksuste alluvussuhted suhteliselt täpselt ja ühetimõistetavalt. Siiski annavad viimatised arengud uues Riigikaitse arengukavas 2013-2022²⁸ märku sellest, et KKS-s ja täpsemalt Kaitseväge põhimääruses sätestatud ülesehituses on võrreldes tänasega toimunud mitmed sisulised muudatused.

Kaitseväge koosseisu ja teenistujate piirarvu puudutavad sätted tõsteti KKS eelnõu menetlemisel teisest peatükist ümber esimesse peatükki „Üldsätted“. Seda põhjendati asjaoluga, et vastavate sätete (Jõustunud KKS-s § 9 ja 10) eesmärgiks ei ole Kaitseväge struktuuri või ülesehituse reguleerimine vaid Kaitseväge ülese tsiviilkontrolli sisustamine. Antud sätteid analüüsid peab sellise põhjendusega ka nõustuma. KKS § 9 sätestab Vabariigi Valitsuse pädevuse sõjaväeliste ametikohtade ülempiiri kehtestamiseks Kaitseväes ning kaitseministri pädevuse sõjaväeliste ametikohtade ja muude riigiteenistujate ametikohtade

²⁵ Riigikaitse strateegia, Vabariigi Valitsuse 31.12.2010. a määrus nr 515. Arvutivõrgus: http://www.kaitseministeerium.ee/files/kmin/img/files/Riigikaitse_strateegia.pdf

²⁶ Riigikogu riigikaitsekomisjoni 03.06.2008. a istungi protokoll nr 79.

²⁷ RT I 2008, 50, 279.

²⁸ Vt täpsemalt Riigikaitse arengukava 2013-2022, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 24.01.2013 määrusega nr 35.

üldarvu kehtestamisel struktuuriüksuste kaupa. Kaitseväge juhataja pädevus aga sätestatakse KKS § 9 lõikes 2 ning § 10, mille kohaselt teeb Kaitseväge juhataja kaitseministrile ettepaneku struktuuriüksuste kaupa piirarvude kehtestamiseks ning kinnitab Kaitseväge koosseisu. Selline regulatsioon tundub tsiviil- ja militaarjuhtimise (kontrolli) vahekorra määratlemiseks mõistlik ja proportsionaalne. Tsiviilvõim sätestab lähtuvalt julgeolekupoliitikast ja -keskkonnast ja seisukohtadest piirnumbrid ning Kaitseväge juhataja otsustab lähtuvalt nimetatud põhimõtetest, kuidas ta etteantud piirides Kaitseväge koosseisu kõige ratsionaalsema ja võitlusvõimelisemana näeb.

Kaitseväge ülesehitust ja koosseisu puudutavaid muudatusi tehti ka Riigikogu poolt 27.01.2010. a vastu võetud Kaitseväge korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduses, mis oli esimeseks konkreetselt KKS muutmisele suunatud seaduseks. Vastavalt eelnõu seletuskirjale oli eelnõu eesmärgiks KKS rakendumisega alates 1. jaanuarist 2009. a esile kerkinud kitsaskohtade elimineerimine.²⁹ KKS § 9 lg 3 kehtetuks tunnistamisega võeti kaitseministrilt kohustus määrata Kaitseväge juhataja ettepanekul Kaitseväge struktuuriüksuste sõjaväelise aastmega ametikohtade üldarv aastmete põhiliikide kaupa. Muudatuse tulemusel määrab kaitseminister sõjaväelise aastmega ametikohtade üldarvu sõltumata aastmete põhiliikidest, mis tagab suurema paindlikkuse Kaitseväge koosseisu kinnitamisel. Selline muudatus on hea näide Kaitseväge juhtkonna ja Kaitseministeeriumi vaheliste suhete olulisest paranemisest ja annab alust loota edaspidise positiivse koostöö jätkumisele Kaitseväge korraldust reguleerivate õigusnormide menetlemisel. Teine suurem muudatus puudutas Kaitseväge Ühendatud Õppeasutuste (KVÜÕA) ja Kaitseväge Võru Lahingukooli liitmist üheks Kaitseväge struktuuriüksuseks. Kuna mõlema nimetatud struktuuriüksuse põhiülesandeks oli sõjaväelise hariduse andmine, tehti ettepanek sõjaväelise hariduse kvaliteedi parandamise eesmärgil kaks õppeasutust liita. Kuigi selline muudatus põhjustas Kaitseväge Võru Lahingukooli koosseisus tugevat meelepaha, peeti muudatuse objektiivset eesmärki ja vajadust õigustatuks ning alates 01.08.2010 eksisteerib ainsa sõjaväelist haridust andva Kaitseväge struktuuriüksusena KVÜÕA.

Hilisemate muudatustena tasub märkimist alates 01.01.2013. a Kaitseväge struktuuriüksuste loetelusse kuuluvad NATO küberkaitsekoostöö keskuse Eesti kontingent ja Kaitseväge erioperatsioonide üksus.

²⁹ Seletuskiri Kaitseväge korralduse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=837003&u=20130323145353>

2.3 Kaitseväe ülesanded

Enne KKS vastu võtmist olid Kaitseväe ülesanded sätestatud RRKS paragrahvis 12. Viimases tunnistati Kaitseväe ülesandeid loetlenud sätted kehtetuks ning asendati viitega KKS-le. Ainsa märkimisväärse täpsustusena võib tuua kollektiivses enesekaitstes osalemise ja selleks valmistumise ülesande, mille põhjuseks oli 2004. a toimunud liitumine NATO-ga, mille kollektiivkaitse printsiipi olulisust Eesti Vabariigi jaoks on raske alahinnata. Sisulisi muutusi ülesannetes ei tehtud ja varasemalt kehtinud põhimõtte mitteammendavast ehk avatud ülesannete loetelust jäi kehtima ka KKS-s. Arvestades Kaitseväe suurust, inim- kui ka materiaalse ressursside rohkust ja nende ressursside laialdase kasutamise võimalusi, on selline lahendus ainumõeldav. Heaks näiteks on siin 2010. a märtsis Ülemiste järve jääle hädamaandunud kaubalennuki väljatõmbamine, mis õnnestus alles Kaitseväe eritehnika abiga. Nii sätestatigi KKS-s alates 01.01.2009. a Kaitseväe ülesanded järgmiselt:

§ 3. Kaitseväe ülesanded

Kaitseväe ülesanded on:

- 1) riigi sõjaline kaitsmine ja osalemine kollektiivses enesekaitstes;
- 2) valmistumine riigi sõjaliseks kaitseks ja osalemiseks kollektiivses enesekaitstes;
- 3) osalemine rahvusvahelises sõjalises koostöös rahvusvahelise sõjalise koostöö seaduses sätestatud korras;
- 4) osalemine riigisiseste kriiside lahendamisel erakorralise seisukorra või eriolukorra ajal erakorralise seisukorra seaduses või eriolukorra seaduses sätestatud korras;
- 5) muude talle seadusega antud ülesannete täitmine.

Seega on peale kahe esimese ja tähtsaima ülesande teised kohustused reguleeritud muudes seadustes ja etteruttavalt võib öelda, et teiste seadustega Kaitseväele pandud ülesandeid on peale KKS jõustumist lisandunud veelgi.

Rahvusvahelise sõjalise koostöö seaduse³⁰ eesmärgiks on õiguslike aluste sätestamine Kaitseväe osalemiseks rahvusvahelises sõjalises operatsioonis või õppusel ning välisriigi sõjaliste jõudude või rahvusvahelise sõjalise peakorterite tegevuse võimaldamiseks Eesti Vabariigi territooriumil. Ilma vastavate säteteta ei oleks mõeldav õiguslikult korrektne kaitseväelaste osalemine näiteks missioonil Afganistanis või NATO küberkaitsekoostöö keskuse loomine Tallinnas.

³⁰ RT I 2003, 23, 138.

Kaitseväe kasutamise õiguslikud alused kriisiolukordades sätestavad hädaolukorra seadus³¹ ning erakorralise seisukorra seadus³². Hädaolukorra seaduse § 31 kohaselt võib Kaitseväge hädaolukorra lahendamisel, päästetööl ja turvalisuse tagamisel kasutada järgmiste ülesannete täitmiseks:

- päästetööde ja eriolukorra tööde tegemine;
- liikluse korraldamine eriolukorra ajal ja turvalisuse tagamine eriolukorra piirkonnas;
- karistusseadustiku §-des 237 (terrorikuritegu), 240 (riigi- või kohaliku omavalitsuse ametiruumi tungimine), 246 (rahvusvaheliselt kaitstud isiku elule ja tervisele suunatud rünne) ja 248 (diplomaatiliselt puutumatus omavale maa-alale, hoonesse ja ruumi tungimine) nimetatud kuritegude ennetamine või tõkestamine;
- suure rünnakuriskiga objekti kahjustamise ärahoidmine või tõkestamine;
- riigipiiri ületamise ajutine piiramine või peatamine riigipiiri seaduse §-s 17 nimetatud juhul.

Erakorralise seisukorra seaduse § 15 kohaselt võib erakorralise seisukorra ajal Kaitseväge kasutada järgmiste ülesannete täitmisel:

- Vabariigi Presidendi, seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu, muude riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning riigile elutähtsate objektide vastu suunatud ründe ärahoidmine ja tõkestamine;
- vägivallaga seotud kollektiivsest surveaktsioonist või vägivallaga seotud ulatuslikust, isikugruppide vahelisest konfliktist tuleneva ebaseadusliku tegevuse tõkestamine;
- Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldse isoleerimisega seotud ebaseadusliku tegevuse tõkestamine;
- vägivallaga seotud massilise korratuse tõkestamine.

Hädaolukorras ja erakorralise seisukorra ajal on Kaitseväe kasutamise täpne reguleerimine ülimalt oluline, et tagada ülesannete täitmisel osalevate kaitseväelaste õiguslik ja sotsiaalne kaitse ning välistada Kaitseväe poolne võimalik ebaseaduslik tegevus kriisiolukorra lahendamises osalemisel. Õiguslike regulatsioonide olemasolu on kriisiolukorras veelgi olulisem, kui igapäevaselt. Võimalik, et tavapärased juhtimis- ja sidekanalid ei pruugi eriolukorras töötada ning seetõttu peab kõigil, nii kaitseväelastest ülematel, kui ka

³¹ RT I 2009, 39, 262.

³² RT I 1996, 8, 165.

tavakodanikel olema võimalik iseseisvalt vastavate õigussätete järgi käituda ning otsuseid vastu võtta.

Veelgi olulisemaks Kaitseväge kasutamise korrektse õigusliku reguleerimise eesmärgiks võib pidada kooskõla rahvusvahelise õiguse põhimõtetega. Kuigi ükski õiguslik regulatsioon ei ole ajaloos suutnud täielikult vältida erinevatel riikidel sõjalisi agressioone oma poliitiliste või muude eesmärkide täitmiseks, peab hädaolukorras või erakorralise seisukorra ajal Kaitseväge kasutamisel välistama olukorra, kus see võiks olla ebaseaduslik või ebaproportsionaalne ning võiks anda mõnele mittesõbralikumale riigile ettekäände kasutada sõjalist jõudu Eesti Vabariigi vastu. Heaks näiteks võiks siin olla 2007. a aprillis aset leidnud „Pronksiöö“, kus õppustelt tagasi pöörduv Kaitseväge kolonn põhjustas avalikus meedias uudiseid selle kohta, et korra taastamiseks kavatsetakse kasutada Kaitseväge. Ja kuigi toona ei pidanud Kaitseväge korra taastamiseks kasutama, jääb õhku küsimus, mis oleks juhtunud siis, kui Kaitseväge oleks näiteks ebaproportsionaalselt kasutatud ja see oleks kaasa toonud inimohvraid.

Kuigi sõjalise riigipöörde oht tänapäevases Eestis on julgeolekuriskina minimaalne, tuleb nõustuda Aivar Engel'i poolt 2003. a magistritöös välja toodud mõttega, mille kohaselt vajab Kaitsevägele politseiliste ülesannete andmine tsiviilkontrolli seisukohalt väga täpset õiguslikku reguleerimist, et vähendada sõjalise riigipöördekatse võimalust.³³ Siinjuures meenub töö autorile 2004. a toimunud mitteametlik vestlus Ecuadori ohvitseriga, kes kinnitas täie veendumusega, et olukorras, kus kohalikud poliitikud mõistlikke otsuseid vastu ei võta, on tavapäraseks praktikaks sõjaväe sekkumine ja võimuladviku ümberkorraldamine. Eestimaal tänu kõrgemal tasemel demokraatlikule riigikorrale selliseid sündmuseid ette näha ei ole.

05.05.2010. a vastu võetud Päästeseadusega³⁴ täiendati ka KKS-s sätestatud Kaitseväge ülesandeid. Täpsemalt tehti Kaitsevägele ülesandeks lahingumoonahajutuks tegemine sise- ja territoriaalmeres ja majandusvööndis ning demineerimistöö Kaitseväge ja Kaitseliidu territooriumil ning harjutusväljadel. Kuna Kaitseväge peamiste ülesannete (riigi sõjaline kaitsmine ja selleks valmistumine) täitmisel on demineerimistööd nii mereväe, kui Kaitseväge pioneeriüksuste jaoks väga olulisel kohal ja vastavate pädevuste saavutamiseks ning hoidmiseks teostatakse pidevalt aktiivset väljaõpet, on selline ülesannete jaotus igati mõisteta. Ühelt poolt vähendab see Päästkeskuste töömahtu ja teisalt annab Kaitseväge vastavatele spetsialistidele võimaluse läbi praktika hoida kõrgel oma oskuste taset.

³³ A. Engel. Riigikaitse õiguslikke küsimusi taasiseseisvunud Eesti Vabariigis. Magistritöö, Tallinn, 2003.

³⁴ RT I 2010, 24, 115.

16.12.2010. a vastu võetud Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning kaitseväge korralduse seaduse muutmise seadusega lisati Kaitseväge ülesannetesse Kaitseväge aktsiisilao pidamine. Antud täienduse eesmärgiks ei ole niivõrd ülesande sätestamine kohustusena, vaid pigem õigusena. Kaitseväge aktsiisilao pidamise vajadus tekkis seoses Ämari lennuvälja arendamisega ja seda kasutavate NATO sõjalennukite tankimise vajadusega. Samuti nähti Kaitseväge aktsiisiladu riigi kütuse alase julgeolekuvaru hoiustamise kohana.³⁵

Viimased muudatused Kaitseväge ülesannete loetelusse tõi 05.12.2012. a vastu võetud Kaitseväge korralduse seaduse ja kaitseväge teenistuse seaduse rakendamise seaduse muutmise seadus,³⁶ millega lisati Sõjaväepolitseile isikute kaitse (rohkem levinud nimetusena ihukaitse) ülesanne ning Kaitsevägele õigus osaleda politsei ülesannete täitmisel jõu kasutamise õigusega. Sõjaväepolitseile antud isikute kaitse hõlmab peamiselt Kaitseministeeriumi või Kaitseväge poolt kutsutud isikute turvalisuse tagamist. Sõjaväepolitsei tegevuse õigusliku regulatsiooni täpsustus tähendab reaalselt toimuva tegevuse reguleerimist, sest Sõjaväepolitseis oli ihukaitsevõimekus selleks ajaks juba välja arendatud ja ka rakendatud nii kõrgete välismaiste kaitseväge laste, kui ka näiteks missioonipiirkonnas viibiva kaitseministri või Kaitseväge juhataja kaitsmisel.

Politseiliste ülesannete täitmise õiguse andmist põhjendati eelnõu seletuskirjas peamiselt vajadusega muuta Kaitseväge kaasamist politsei ülesannete täitmisel paindlikumaks olukorras, kus Kaitsevägele ei ole vaja anda jõu kasutamise õigust. Näidetena toodi seletuskirjas eritehnika kasutamine koos selleks erioskused omandanud kaitseväge lastega või kaitseväge laste kaasamise otsingutöödesse. Selliseid olukordasid ei saa võrrelda varem nimetatud erakorralise seisukorra seaduse või hädaolukorra seaduses sätestatud situatsioonidega, kus Kaitseväge kasutamine on vajalik ja mille puhul kaasneb jõu kasutamise õigus. Kaitseväge kaasamise õiguspärasuse tagamiseks kehtestati Vabariigi Valitsuse 20.12.2012. a määrus nr 116 Kaitseväge kaasamine politsei ülesannete täitmisele.

Kokkuvõtvalt võib Kaitseväge ülesandeid puudutavate muudatuste puhul välja tuua mitmeid ühiseid jooni. Nii on enamasti tegemist juba *de facto* toimiva tegevuse reguleerimisega, mille eesmärgiks on peale õigusliku korrektsuse tagamise ka oskuste ja vahendite dubleerimise vältimine. Olemasolevaid teadmisi ja ressursse püütakse rakendada läbi korrektse õigusruumi

³⁵ Riigikogu rahanduskomisjoni 06.12.2010 istungi protokoll nr 219. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain2&content_type=text/html&u=20130324122712&file_id=1318901&etapp=06.12.2010&fd=27.03.2011

³⁶ RT I, 18.12.2012, 1.

selle asemel, et jaotada ülesandeid teiste asutuste vahel. Kindlasti tuleb sellist seadusloomet pidada mõistlikuks ning heaperemehelikuks käitumiseks. Samuti aitab Kaitseväe laialdasem kaasamine rahuaegsete ülesannete avalikku täitmisse liita Kaitseväge tsiviilühiskonda ja parandada koostööd militaar- ja tsiviilametkondade vahel.

2.4 Kaitseväeluure ning julgeolekuala

Kuigi Kaitseväeluure ja julgeolekuala on KKS sätestatud eraldi peatükkides, on mõlemad valdkonnad luure ja vastuluurega tegelevate kaitseväelaste jaoks igapäevases tegevuses tihedalt seotud ja seetõttu käsitletaksegi neid teemasid käesolevas töös ühe punkti all.

2.4.1 Kaitseväeluure

Eelnõu 4. peatükk sätestab kaitseväeluure teostamise alused ning likvideerib valdkonnas õigusliku tühimiku. Vajadus kaitseväeluure reguleerimiseks seaduse tasandil tuleneb ühelt poolt põhiseaduse § 3 lõikes 1 sätestatud seadusliku aluse põhimõttest, kuna mitmed kaitseväe poolt teostatavad luuremeetmed võivad riivata isikute põhiõigusi ja vabadusi. Teiselt poolt vajab kaitseväeluure mõiste piiritlemist olemuslikult lähedasejulgeolekuasutuste tegevusega riigi põhiseadusliku korra kaitsmisel ja vaenuliku luuretegevuse tõkestamisel (luure ja vastuluure).³⁷

Siinjuures tasub Abram Shulsky tõlgendusele tuginedes rõhutada vastuluure õigusliku regulatsiooni olulisust. Tema hinnangul ei ole vastuluure lihtsalt salajane tegevus, vaid riigi korra poolt kõige enam mõjutatud luure osa, mis sõltub demokraatia tasemest selles riigis. Enim on vastuluure probleemid seotud olukorra defineerimisega, milles valitsusasutused võiksid seaduslikult läbi viia kodanike jälgimist ja otsustada vajadusel sellise jälgimise hulga ja piiride üle.³⁸

Nagu KKS eelnõu koostajad seletuskirjas mõõnavad, valitses enne KKS jõustumist kaitseväeluure õigusliku regulatsiooni asemel tühimik, mis sai peamiseks põhjuseks 2007-2008. a lahvatanud „Luureskandaalile“, milles kaitseväeluure töötajaid süüdistati

³⁷ Kaitseväe korralduse seaduse eelnõu 202 SE seletuskiri. Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=248036&u=20130319112428>

³⁸ A. Shulsky, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, 2nd Revised Edition, New York, 1993, lk 163.

Kaitseministeeriumi ametnike osas ebaseadusliku jälitustegevuse teostamises. Ka skandaali asjaolude väljaselgitamiseks kriminaalmenetluse alustanud Riigiprokuratuur leidis kriminaalasja lõpetamise määruses, et kaitseväeluure korraldus on vajalikul tasemel reguleerimata.³⁹

Ainsateks seaduse tasandil õigusaktideks, millest Kaitsevägi luuretegevuses juhinduda sai, olid Julgeolekuasutuste seadus⁴⁰ (JAS) ja Jälitustegevuse seadus⁴¹ (JTS). Kuid neis sätestatud regulatsioonid olid peamiselt seotud vastuluure ja kriminaalasjade uurimise valdkonnaga ning JAS-s esinenud viitavat õigusnormi selle kohta, et julgeolekualaste eesmärkide täitmine Kaitseväes sätestatakse eraldi seadusega, ei saa tegelikult luuretegevust reguleerivaks pidada. Kaitseväeluure õigustühimiku analüüsimisele keskendus oma bakalaureusetöös ka Mari-Liis Pöder.⁴²

Eelnõu 4. peatükis püüti reguleerida kõiki erinevaid luureliike (inimluure, signaalluure, elektrooniline luure, vastuluure jm), luure teostamist missioonipiirkonnas, Kaitseväe koostööd julgeolekuasutustega ning kontrolli kaitseväeluure üle. Oodatult sai kaitseväeluure peatükk palju kriitikat ja muudatusettepanekuid Kaitseväe ja eelnõu kohta arvamuse esitanud isikute poolt. Näiteks juhtis õiguskantsler Indrek Teder muuhulgas tähelepanu signaalluure reguleeriva sätte (KKS § 37 lg 1 p 1) raskepärasusele ja mitmetitõlgendatavusele ning luureülesannete täitmiseks vajalike andmekogude loomist puudutava volitusnormi puudumisele. Riigikogu riigikaitsekomisjoni nõunik-sekretariaadijuhataja hr Aivar Engel pidas Kaitseväe volitusi luuretegevuses piiratuteks ning seadis kahtluse alla Kaitseväe võime täita sellise regulatsiooni alusel riigisiseseid ülesandeid kui rahvusvaheliselt NATO ees võetud kohustusi. Riigikogu juriidilise osakonna nõunik hr Andres Kulu oli veel karmim, andes Kaitseväeluure reguleerivale peatükile järgmise hinnangu: „KKS eelnõu 4.peatükk „Kaitseväeluure“: tekitab temaga tutvumisel küsimuse, miks ei ole selle peatüki pealkirjaks „Informatsiooni kogumise ja töötlemise struktuuriüksus“. Põhjus on lihtne: see, mida kavatsetakse luua KKS eelnõu kohaselt ei ole ühelgi tingimusel sõjaväeluure selle üldtunnustatud klassikalises tähenduses, vaid mingi ebamäärane „moodustis“, mis tõsi küll täidab mingeid väheseid luurele omaseid funktsioone“. Kriitilist hinnangut põhjendas ta

³⁹ Rohkem infot luureskandaali asjaolude kohta leiab kriminaalasja lõpetamise määrusest kriminaalasjas 07700000019, Riigiprokuratuur, 20.03.2008. Arvutivõrgus: <http://www.prokuratuur.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=38308/Krim.asja+1%F5ptemise+m%E4%E4rus.pdf>

⁴⁰ RT I 2001, 7, 17.

⁴¹ RT I 1994, 16, 290.

⁴² M-L. Pöder. Sõjaväeluure õiguslik reguleerimine, Bakalaureusetöö, Tartu, 2007.

kaitseväeluure struktuuri puudumise, vastuluure pädevuse puudumise, sõjaaegse luuretegevuse regulatsiooni puudumise ning kontrollimehhanismi sobimatusega. Tasub meeles pidada, et kriitika ei pärine kaitseväelastelt või kaitseväeluure spetsialistidelt, vaid objektiivsetest alustest lähtuvatelt tsiviilisikutest õigusspetsialistidelt.

Tervet Kaitseväeluure peatüki puudutavaid muudatusettepanekuid tehti eelnõu menetlemisel Riigikogus nii endise Kaitseväe juhataja Tarmo Kõutsi, hr Jaanus Rahumägi, kui Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni poolt. Riigikogu riigikaitsekomisjon muutis neid osaliselt arvesse võttes oluliselt eelnõu teksti, kuid ükski muudatusettepanek toetust ei leidnud ja nii juhtuski, et Kaitseväe õigusliku staatuse ja juhtimise kõrval võrdväärset tähelepanu ja kriitikat saanud peatükk jõustus KKS-s täielikult muutmata kujul. Raske on hinnata, mis oli sellise otsuse põhjuseks. Ühelt poolt sooviti KKS vastu võtta ja palju vaidlust põhjustanud kaitseväeluure teema edasine arutelu oleks võinud põhjustada menetluse aeglustumise. 01.01.2009. a jõustunud KKS Kaitseväeluure peatüki ei muudetud vastuvõtmismenetluse ajal ega ole muudetud ka hiljem (välja arvatud Sõjaväepolitsei tegevust puudutavate sätete lisamine, mis tegelikult ei ole käsitletav kaitseväeluurena). Selle põhjuseks ei saa kindlasti pidada kehtiva regulatsiooni perfektsust, vaid pigem valdkonna tundlikkust. Täna on siiski kooskõlastusringile jõudnud eelnõu millega Kaitseväeluure valdkonda oluliselt täpsemalt reguleeritakse ja mis annab lootust, et ka see peatükk leiab praktikas väärilise rakenduse.

2.4.2 Julgeolekuala

Kaitseväe julgeolekuala ja sellega seonduva sätestamine KKS-s on jällegi seotud vajadusega tõsta vastav valdkond määrustiku tasandilt seaduse tasandile. Varasemalt oli kõik Kaitseväe territooriumi, selle valvamise ja sellel liikumise tingimusi puudutav regulatsioon sätestatud Vabariigi Valitsuse 26.01.1999. a määrusega nr 32 kinnitatud Kaitseväe garnisonimäärustikus.

Vastav valdkond on oluline kahepoolset. Ühelt poolt peavad Kaitseväel olema seaduslikud võimalused oma territooriumi ja ressursside kaitsmiseks ning julgeoleku tagamiseks, teisalt peavad olema tagatud kodanike põhiõigused vabale liikumisele ja oma vara kasutamisele. Samuti peab kodanikul olema selge arusaam Kaitseväe julgeolekualaga seotud kohustustest ja piirangutest. Just inimeste põhiõiguste piiramise õigust sätestavate normide regulatsioon oligi

peamine, mis antud peatükis täpsustamist vajas. Ning erinevalt Kaitseväeluure peatükist, viidi vajalikud korrektuurid ka teksti. Nii täpsustati ajutise julgeolekuala loomise tingimusi ning Kaitseväe väljaõppealadel viibimise võimalusi ajal, mil Kaitsevägi neid ei kasuta. Kui muus osas on Kaitseväe julgeolekuala peatükk täpne ja konkreetne ning mõlema osapoole huve arvestav ja selle rakendamise eeldused ei ole olulisi probleeme esinenud, siis KKS § 52 „Isiku kohustused julgeolekualal“ vajab kindlasti täpsustamist. Nimelt ei sätesta kehtiv sõnastus pädeva kaitsevälase poolt isikul julgeolekualal viibimise keelamise aluseid. Millised on need põhjused, millal isikule julgeolekualale sisenemine keelatakse? Selline olukord annab ühelt poolt pädevale kaitsevälasele otsekui õiguse oma äranägemise järgi otsustada ning teiselt poolt jätab Kaitseväe julgeolekualale pääsemist vajava isiku teadmatusse, kas ta vastab selle loa saamiseks määratud alustele. Küsitav on, kas Kaitseväe enda poolt julgeolekualale mitte lubamise aluste sätestamine on õiguslikult korrektne ilma vastava volitusnormita kõrgemates õigusaktides.⁴³

2.5 Jõu kasutamine Kaitseväe poolt

KKS 5. peatüki eesmärgiks on Kaitseväe poolt jõu kasutamise tingimuste ja vastava otsuse tegemise protsessi sätestamine. Enne KKS jõustumist oli ka see valdkond väga puudulikult reguleeritud. Tsiiviilõhusõiduki tekitatud ohu tõrjumisel Kaitseväe kasutamine oli sätestatud RRKS-s ning teatavaid jõu kasutamise põhimõtteid oli sätestatud Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud Kaitseväe määrustikes. Näiteks Kaitseväe garnisonimäärustiku punkti 235 kohaselt võis vahiteenistuses olev tunnimees kasutada relva omal algatusel ilma tagajärgede eest vastutamata valveobjekti kaitseks sellele kallaletungi korral. Kindlasti ei saa Vabariigi Valitsuse määrust selliste normide jõustamiseks piisavaks lugeda ning samuti on küsitav ja mitmeti tõlgendatav mõiste „tagajärgede eest vastutamata“.

Peatüki menetlemisel tõstus taas olulisima küsimusena relvastatud jõu kasutamise käskimise põhiseaduspärasus. Valdkonnas mindi sama teed, mis eelnevates sarnastes küsimustes ja Vabariigi Presidendil Kaitseväe jõu kasutamise otsustamisel rolli ei nähtud.⁴⁴ Ainsa erandina viidi sisse muudatus, mille kohaselt peab tsiiviilõhusõiduki tekitatud ohu tõrjumiseks jõu kasutamise otsustanud pädev minister sellest koheselt Vabariigi Presidenti teavitama (KKS §

⁴³ Kaitseväeluuret ja julgeolekuala puudutavaid hinnanguid leiab ka käesoleva töö autori uurimustöös „Kaitseväe julgeolekut reguleerivate õigusaktide analüüs“, Tartu, 2012.

⁴⁴ KKS põhiseaduslikkuse kohta täpsemalt käesoleva töö esimeses peatükis.

46 lg 3). Sõjaajal jõu kasutamise otsustamise õigus on Kaitseväge juhatajal ning rahuajal kaitseminister või pädev ülem. Otsustamisprotsessi täpsemad alused sätestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega. Kui sellist regulatsiooni võib paindlikkuse tõttu pidada kriisiolukorras hästi toimivaks, siis küsitav on KKS § 44 lg 2, mille kohaselt võib kaitseminister anda Kaitsevägele täpsustavaid juhiseid jõu kasutamiseks. Töö autori hinnangul ei ole antud säte kooskõlas KKS § 23 lg 1 teise lause põhimõttega (Kaitseministril puudub käsuõigus Kaitseväge juhata üle) ja võib kriisiolukorras tekitada ohtliku olukorra, kus tegutsemise asemel hakatakse vaidlema juhise ja käsu erinevuse üle.

Kaitseväge poolt jõu kasutamise eesmärkidena saab välja tuua neli põhjust: riigi sõjaline kaitsmine, osalemine rahvusvahelises sõjalises operatsioonis, tsiviilõhusõiduki tekitatud ohu tõrjumine ja muude Kaitsevägele pandud ülesannete täitmine. Kui esimesed kaks on Kaitseväge igapäevase tegevuse ja väljaõppe lahutamatuks osaks ning tekib küsimus, kuidas sai senini vastav õiguslik regulatsioon puududa, siis viimased kaks põhjust ei ole ilmselt tuttavad ka enamusele kaitseväelastest.

Tsiviilõhusõiduki tekitatud ohu tõrjumise vajadus kerkis päevakorda peale 11.09.2001. a terrorirünnakuid Ameerika Ühendriikides Maailma Kaubanduskeskusele ja Pentagonile. Tekkis küsimus, kas kaaperdatud õhusõiduki allatulistamine on suurema võimaliku kahju ärahoidmisel õigustatud ja kes peaks seda vajadusel tegema. Kuna ainsa riigiasutusena on selleks võimeline Kaitsevägi (täpsemalt öeldes siiski pigem NATO partnerriikide õhuväe üksused), reguleeriti sellise ohu kõrvaldamine esmalt 2006. a RRKS-s ja hiljem juba KKS-s. Muude Kaitsevägele pandud ülesannete täitmise puhul on tähtsaim KKS § 49 lõikes 2 sätestatud kohustus lähtuda jõu kasutamisel politsei- ja piirivalveseadusest. See tähendab, et Kaitseväge julgeolekuala ja seal viibivate isikute kaitsmisel, distsipliini tagamisel, hädaolukorras või erakorralise seisukorra ajal ja isikukaitse ülesannete täitmisel ei saa Kaitsevägi rakendada jõudu harjumuspärasel ja väljaõppes omandatud sõjalis-taktikalisel moel, vaid peab lähtuma politsei taktikast ja meetmetest. Selline, vastavalt ülesannetele toimuv eristamine on vajalik just selleks, et välistada sõjaliste meetmete rakendamine rahuaegse julgeoleku tagamiseks. Pole mõeldav, et erakorralise seisukorra ajal hakkaks Kaitsevägi oma julgeolekut tagama miinipilduja- või suurtükitule toetusega Tartu kesklinnas.

III OLULISEMAD SISEKORRALDUSLIKUD MUUDATUSED

Kui peale aastaid Kaitse- ja Justiitsministeeriumi ning Kaitseväe vahel kestnud vaidlusi ja arutelusid selgusid 2008. a suvel KKS-s jõustuvad Kaitseväe õigusliku staatuse ja ülesehitusega seotud üksikasjad, algasid Kaitseväes kiired ja töömahukad ettevalmistused eelnõu rakendamiseks. Kõige üldisemaks ja suuremaks muutuseks Kaitseväe teenistujate jaoks, mis ilmselt puudutas kõiki tegevusvaldkondi, oli Kaitseväe, kui ühe tervikliku asutuse määramine. Senini olid Kaitsejõudude Peastaap, Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused ja teised üksused olnud administratiivselt eraldiseisvad struktuuriüksused oma registrikoodi, raamatupidamise, personaliarestuse ja muu taolisega.

KVJ 12.06.2008 käskkirjaga nr 164 „Kaitseväe korralduse seaduse eelnõu rakendamine ja rakendusprojekti algatamine“ määrati KKS rakendusprojekti alatöögrupid ülesannetega:

- Fikseerida hetkeolukord, mis vajaks KKS jõustumisel muutmist;
- Loetleda õigusaktid, mis peavad saama muudetud või vastu võetud;
- Kirjeldada 01.01.2009 saavutatavat olukorda ja eesmärke;
- Koostada tegevuste ajakava;
- Tuua välja KKS rakendamise seotud täiendavad ressursid ja riskid.

Tähelepanuväärne on, et KKS rakendusprojekti kaitseväepoolseks juhiks määratud Kaitseväe juhataja nõunik vabastati rakendusprojekti perioodiks teistest teenistusülesannetest. See annab aimu projekti mahukusest ja prioriteetsusest Kaitseväe jaoks, sest kuigi Kaitseväe teenistujad on väga tihti nii siseriiklike, kui rahvusvaheliste (NATO) töögruppide ja projektide liikmed, toimub tavapäraestest teenistusülesannetest vabastamist harva.

Viidatud käskkirjaga moodustati järgmised alatöögrupid:

- Eelarve alatöögrupp;
- Personali- ja palgaarvestuse alatöögrupp;
- Hangete, varade ja varude alatöögrupp;
- Asjaajamise alatöögrupp;
- Raamatupidamise alatöögrupp;
- Teavitamise alatöögrupp;
- Õigusaktide alatöögrupp.

Järgnevalt kirjeldab autor alatöögruppide lõikes olulisemaid probleemkohti ja muudatusi, lähtudes alatöögruppide tegevuse käigus koostatud materjalidest ning nende tegevuses aktiivselt osalenud isikutega läbi viidud intervjuudest.

3.1 Eelarve⁴⁵

Olulisimaks KKS jõustumisega kaasnenud muudatuseks eelarvevaldkonnas oli Kaitseväge muutumine üheks eelarveliseks riigiasutuseks. Kuni 31.12.2008. a koosnes Kaitsevägi üksustest ja asutustest, kelle plaane ja eelarvet koordineeris Kaitseväge Peastaap ning kelle eelarve kinnitas kaitseminister. Eelarved hõlmasid kõiki asutuste tehtavaid kulutusi, vaid kinnisvara investeeringud ja kaitseotstarbelise varustuse hanked toimusid tsentraalselt. Kuna ülesandeid asutustele andis ja muutis üldjuhul Kaitseväge juhataja, eelarve aga määras ja muutis kaitseminister, said võimalikuks olukorrad, kus ülesanded ja eelarvelised vahendid nende täitmiseks ei kattunud. Samuti olid tavapärased sagedased eelarvete muutmised, mis võisid olla tingitud juba ainuüksi üksuste vahel toimunud kaitseväelaste liikumisest. Samuti tekkisid Kaitseväes soodustatud üksused, mis olid poliitiliselt atraktiivsemad ja said seetõttu ka eelarveliselt paremini kaetud, samas kui vähemprioriteetsed asutused vaevlesid alarahastamise käes.

Kaitseväge ühendamise algas finantsjuhtimise ühtlustamine. Alustati üksuste sarnaste kulude tsentraliseerimisega ning vastava oskusteabega teenistujate koondamisega toetava funktsiooniga struktuuriüksustesse. Läbi ühese juhtimise ja kontrolli paranes oluliselt ülesannete ja finantsvahendite sidusus. Üle-kaitseväeliste hangete raames teostatud tehingud on taganud toodete ja teenuste ühtlasema kvaliteedi ning soodsama hinna. Märkatavalt vähenesid eelarvemuudatused ning varasemalt sellega seotud personali- ja ajaressurss suunati finantsplaneerimise kvaliteedi tõstmisele.

Finantsvaldkonna tsentraliseerimist täielikul määral ei toimunud. Sisuliselt jagati see kaheks – finantsarvestus ja finantsplaneerimine. Finantsarvestus tsentraliseeriti Kaitseväge Logistikakeskuse Raamatupidamiskeskusesse⁴⁶, finantsplaneerimisega tegelevad teenistujad jäid Kaitseväge üksustesse ja asutustesse, et tagada parem informeeritus ja sellega planeerimise kõrgem kvaliteet iga üksuse eripärasid arvesse võttes. Finantsplaneerimise ja –arvestusega

⁴⁵ Intervjuu Kaitseväge Peastaabi rahandus- ja eelarveosakonna ülema, kol-ltn Aivar Vilbre`ga, 16.04.2013, Tallinn.

⁴⁶ täpsemalt käesoleva töö p 3.5.

seotud teenistujate spetsialiseerumise ja osalise tsentraliseerimisega saavutati lõpptulemusena teadmiste ja oskuste säilimine organisatsioonis koos ametikohtade optimeerimisega.

Ühe olulisema küsimusena vajab otsustamist eelarve käsuõiguse korrektne formuleerimine ja sätestamine. Tavapärane kaitseväelase käsuliin ei sobinud eelarvet käsutama volitatud ülemate sätestamiseks. Olukord lahendati läbi Kaitseväe põhimääruse (hetkel kehtiva redaktsiooni § 27), millega anti Kaitseväe juhatajale õigus anda oma pädevuse piires volitusi eelarveliste vahendite kasutamiseks.

Kui üldiselt on KKS jõustumisega kaasnenud muudatused rakendunud üle ootuste hästi ja esmased hirmud suurte tsentraliseerimiste ja liialt mahukate töökoormuste ees ei ole leidnud kinnitust, siis ainsa probleemse valdkonnana võib välja tuua hangete teostamise võimekuse, mis ei ole kasvanud võrdselt hangete mahtude kasvuga. See on ka põhjuseks, miks kulude tsentraliseerimine on toimunud järk-järgult.

Vaatamata algsetele suurtele ja senist rutiini lõhkuvatele finantsdistsipliini puudutavatele muutustele ja kitsendustele üksuste ülemate ning teenistujate jaoks, on hilisem tagasiside olnud pigem positiivne. Muutustega kaasnenud finantsplaneerimise taseme tõus ja eelarveliste vahendite kasutamise paindlik süsteem on üles kaalunud algselt häirinud probleemid ja segaduse, mis olid peamiselt seotud tehniliste nüanssidega.

3.2 Personali- ja palgaarvestus⁴⁷

Personalivaldkonda võib ilmselt pidada kõige enam KKS jõustumisel muudatusi läbi teinud toetavaks funktsiooniks Kaitseväes. Kuigi ka siin võib pea kõigi ümberkorralduste ühise nimetajana välja tuua varasemate erinevate asutuste koondamise üheks asutuseks nimetusega Kaitseväge, tingis see personaliküsimustes erinevaid ettevalmistusi ja muutusi, alustades personaliarvestuse tsentraliseerimisest ja lõpetades uutele ametikohtadele määramise ning koondamisteadete väljasaatmisega. Edasi vaatlemegi mõningaid olulisemaid muudatusi.

Üheks olulisemaks ümberkorralduseks oli standardiseeritud koosseisutabelitele üleminek ja ametnike ning abiteenistujate teenistusse või tööle võtmise tsentraliseerimine, mis omakorda oli tihedalt seotud palkade ühtlustamisega. Varasemalt oli tsentraalselt toimunud ainult kaitseväelaste teenistusse võtmine ning ametnike ametikohale määramise ja abiteenistujate tööle võtmise pädevus oli KV üksuste ja asutuste ülematel. Samuti oli ülematel suhteliselt

⁴⁷ Intervjuu Kaitseväe Peastaabi personaliosakonna arendusjaoskonna arendussekttsiooni ülema, kpt Ants Torimõiga, 16.04.2013, Tallinn.

suur voli lisatasude määramisel ja palkade diferentseerimisel. Valitses olukord, kus erinevates üksustes või asutustes sarnast tööd teinud isikud said väga erinevat töötasu. Eesmärgiks seati KKS-s sätestatud piirarvude raames standardsete koosseisutabelite vormistamise, mis tagaks sarnaste üksuste lähtumise koosseisutabelist ja võrdset tööd tegevatele isikutele võrdse palga kehtestamise. Eesmärk täideti ning uute koosseisutabelite rakendamisega saavutati selgem ja läbipaistvam personalipoliitika, tagades paremad võimalused tsiviilkontrolli teostamiseks Kaitseväe üle.

Personalijuhtimises toimus osaline tsentraliseerimine, mis seisnes personaliüksuste koondamises kaitseringkondade tasemele. Sellega vähendati ühelt poolt pataljoni tasemel toetava tegevuse koormust ning teisalt parandati tänu spetsialistide koondumisele personalitöö kvaliteeti ning tõhustati sisekontrolli. Personalijuhtimise täielikku tsentraliseerimist sarnaselt näiteks raamatupidamisele ei pooldatud. Seda eelkõige väga tugeva vastuseisu tõttu üksuste poolt, aga ka lähtudes soovist säilitada personalitöö võimekus kaitseringkondade ning pataljoni tasemel, mis on vajalik sõjaaegsete ülesannete täitmisel näiteks pataljoni staabis. Personaliüksuste täielik tsentraliseerimine on aruteluobjektiks olnud ka hiljem, kuid hetkel ei peeta seda prioriteetseks ülesandeks.

Ka ühtne personaliarvestusesüsteem „Baltpers“ rakendus tänu 2009. a alguses toimunud personaliarvestuse tsentraliseerimisele lõplikult, kuigi selle kasutuselevõtmisega oli alustatud aastaid varem, kuid üksused pidasid oma personaliarvestust erinevates süsteemides ja erineval kujul. Ilma tsentraalse personaliarvestuseta ei oleks mõeldav ka tsentraalse palgaarvestuse tõhus toimimine.

Tööandja muutumise ja muude muudatustega kaasnenud ümberkorraldused, nagu uutele ametikohtadele määramine või muudatused palgamaksmise kuupäevades, tõid oodatult kaasa teenistujate pahameele ja kriitika, kuid see vaibus aasta jooksul. Kriitikat ja tagasisidet võeti arvesse ning rakendati juhendite ja regulatsioonide vormistamisel. Nüüdseks ollakse personalivaldkonnas toimunud muudatustega harjutud ning varasemalt kehtinud olukorda, kus iga üksuse ülem sai suhteliselt iseseisvalt personaliküsimustega tegeleda, enam tagasi ei soovita. Ühtlustunud reeglid ja võrdsem kohtlemine Kaitseväe üleselt on ilmselt meelepärane kõigile Kaitseväe teenistujatele.

3.3 Hanked, varad ja varud⁴⁸

Kaitseväe logistilise tagamise seisukohalt võib KKS rakendumisega kaasnenud suuremad muudatused jagada kolmeks:

- Materjalide arvestuse tsentraliseerimine;
- Hangete struktuuri muutumine;
- Kinnisvara haldamise ümberkorraldus.

Enne Kaitseväe liitmist üheks asutuseks toimus materjalide üle arvestuse pidamine iga üksuse ja asutuse poolt iseseisvalt ning erinevatel alustel. Loodud Kaitseväe Logistikakeskuses kasutati arvestussüsteemina materjaliarvestuse süsteemi (MAS) AXAPTA, mida kasutatakse ka tsentraalseks raamatupidamiseks.

Senise iseseisva ja koordineerimata arvestusepidamise tulemusena kujunes ühtse arvestuse loomisest ülimalt aja- ja ressursimahukas ülesanne. Näiteks oli Kaitseväe erinevates üksustes arvel 28 erinevat labidat. Peale korrastust jäi järgi ainult kolm (sapööri-, harilik- ja kühvellabidas). Peale tsentraliseerimise lõppu ei leidunud Kaitseväe varade hulgas enam näiteks „M-69 harkjala vahet“ või „Snaipri jalga“. Tuleb märkida, et suuremas osas tegi selle töö ära üks teenistuja.

Erinevates üksustes on kaitseväe-ülese riigihanke puhul võimalik varasid iseseisvalt arvele võtta, mistõttu võib näiteks koopiapaber olla erinevalt arvele võetud. Selleks, et vältida tsentraliseerimisele eelnenud olukorda, on vajalik ka arvelevõtmise täielik tsentraliseerimine.

Varade hankimisega seotud muutused tulenesid eeskätt asjaolust, et üksuste poolt soetatud asjade või teenuste hind ei ületanud sageli riigihanke seaduses sätestatud piirmäärasid ja seetõttu oli võimalik neid soetada lihthankena. Alates 01.01.2009. a muutusid hangete mahud kordades suuremaks, sest varasid tuli soetada kogu Kaitseväele. Seetõttu kasvas oluliselt riigihangete hulk ning Kaitseväe Logistikakeskuses hangete korraldamisega tegeleva allstruktuuriüksuse koosseis kasvas märgatavalt. Et tekkinud olukorras tagada nii hangete õiguslikult korrektne läbiviimine, kui Kaitseväe varustatus kõige vajalikuga, töötati välja uus „Hangete korraldamise kord“, mis kinnitati Kaitseväe juhataja 06.03.2009. a käskkirjaga nr 107. Nimetatud korras sätestati hangete läbiviimisega seotud asjaolud ning üksuste ja teenistujate kohustused ja õigused hangete planeerimisel ning läbiviimisel.

⁴⁸ Intervjuu Kaitseväe Peastaabi logistikaosakonna planeerimisjaoskonna nõuniku, hr Raivo Lokk'iga, 11.04.2013, Tallinn.

Kinnisvara haldamise suurimaks muudatuseks oli üksustele ja asutustele kuulunud kinnisvara üleandmine Kaitsevæele, millega kaasnes vajadus otsustada vara edasise haldamise korraldus. Kõige ratsionaalsema lahendusena valiti osaline tsentraliseerimine. Kinnisvara haldamise juhtimine ja ressursside jaotamine koondati Kaitsevæe Logistikakeskusesse, reaalne haldamine jäi piirkondlikule tasandile, kus sellega jätkasid samad isikud, kes olid seda varem erinevates üksustes teinud.

Logistilise tagamise valdkonnas ja sellega seotud tsentraliseerimisega olid KKS jõustumisel Kaitsevæe teenistujate kõige suuremad hirmud ja kahtlused seotud tsentraliseerimise ulatusega. Tänapäevaks on tagasiside üldjuhul positiivne ja märke sellest, et mõni valdkond oleks halvasti reguleeritud või ebatõhus, ei ole. Senise kolme aasta jooksul kogutud praktika on näidanud, et tsentraalne logistiline toetus on olnud tõhus ja kasulik.

3.4 Asjaajamine⁴⁹

Kaitsevæe juhataja 08.01.2009. a käskkirjaga nr 6 kinnitati Kaitsevæe asjaajamiskord, mille eesmärgiks oli asjaajamise korraldamise põhinõuete ja korra kindlaks määramine Kaitsevæes. Kui varem oli igal Kaitsevæe üksusel või asutusel oma asjaajamiskord ja seega ka erinev visioon dokumendihaldusest, siis nüüd sätestati üle Kaitsevæe ühesed põhimõtted ja raamid, millest üksuste asjaajamist korraldavad teenistujad juhinduma peavad. Samas jäeti üksuste ja asutuste ülematele võimalus üksuse sisest asjaajamist täpsustada ja korrigeerida, mis tagab parema paindlikkuse. Heaks näiteks on siin kooskõlastusringide ja –protseduuride konkretiseerimine üksusesiseselt.

Sarnaselt teistele valdkondadele, toimus ka asjaajamises oluline tsentraliseerimine. Seniste kümnete dokumendiregistrite asemel võeti kasutusele üks Kaitsevæe dokumendiregister, millega täideti ka Vabariigi Valitsuse 26.02.2001. a määruse nr 80 „Asjaajamiskorra ühtsed alused“⁵⁰ paragrahvis 19 sätestatud nõue tagada ühekordne dokumendi registreerimine asutuses. Ühtse dokumendihaldussüsteemi funktsioneerimiseks töötati välja Kaitsevæe-ülene dokumentide loetelu, mis peab tagama dokumentide korrektse liigitamise, mis omakorda on hädavajalik näiteks nende otsimisel ja kasutamisel.

⁴⁹ Intervjuu Kaitsevæe Peastaabi üldosakonna dokumendihaldusteenistuse juhataja, pr Aivi Rootalu'ga, 11.04.2013, Tallinn.

⁵⁰ RT I 2001, 20, 112.

Salastatud teabekandjate registreerimisel nii olulisi muudatusi praktikas ei toimunud. Varasemad üksuse või asutuse salastatud teabekandjate registrid muudeti Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korra⁵¹ § 49 lg 4 alusel allregistriteks.

Formaalsest küljest oli oluliseks muutuseks ühtsete dokumendiblankettide ja pitsatite kasutuselevõtt, millel võeti kasutusele väikese riigivapi kujutis. Üksuste sümboolika kasutamine on aga jätkuvalt lubatud haldusfunktsiooni mittetäitvatel elementidel (visiitkaardid, nimetahvlid jne).

Kui algselt ei tekitanud asjaajamise tsentraliseerimine Kaitseväe üksustes erilist heameelt, siis nüüdseks on asjaajajate algne pessimism ja hirm iseseisvuse ja otsustusõiguse kaotamise ees asendunud rahuloluga ning tagasiside muudatuste kohta on pigem positiivne. Rahul võib olla nii ühe dokumendihaldussüsteemi ülalpidamisest tuleneva rahalise kokkuhoiu, kui ka tsentraliseerimisega hästi rakendunud ühtse asjaajamiskorra ja muude juhenditega, mis on asjaajamise oluliselt selgemaks ja täpsemaks muutnud. Olgu siin näideteks dokumentidele juurdepääsupiirangute kehtestamise või dokumentide säilitamise tähtaegade määramise ühtlustamine. Ainsa negatiivse asjaoluna peab märkima, et asjaajamise tsentraliseerimine on jäänud toppama ressursside puudumise taha. Näiteks ei ole senini täiel määral rakendunud kaitseväe-ülene asjaajamise kontroll personalipuuduse ja arhiivide ühendamine sobiliku taristu puudumise tõttu.

3.5 Raamatupidamine⁵²

Raamatupidamine ja selles toimunud suuremad ümberkorraldused on tihedalt seotud nii eelarvedistsipliini, kui logistilise varade hankimise ja arvestusega. Konkreetsemalt raamatupidamise või finantsarvestuse osas võib peamise ümberkorraldusena välja tuua Kaitseväe raamatupidamise tsentraliseerimise ja ühe raamatupidamisprogrammi rakendamise. Enne KKS jõustumist olid Kaitseväe üksused ja asutused raamatupidamiskohuslased, raamatupidamine toimus 4 erinevas programmis, mis muutis keeruliseks nii Kaitseväe-ülese finantsarvestuse, kui –planeerimise. Kuna tsentraliseerimise eelduseks oli kõigi üksuste olemasolevate varade ja finantsseisude täpne fikseerimine, otsustati tsentraliseerimine läbi

⁵¹ RT I 2007, 73, 449.

⁵² Intervjuu Kaitseväe Logistikakeskuse raamatupidamiskeskuse juhataja-kaitseväe pearaamatupidaja, pr Piia Saarepera`ga, 11.04.2013, Tallinn.

viia kahes etapis. Raamatupidamises valitsenud segadust illustreerib ilmekalt näide mehitamata lennukist, mis oli arvel kahes erinevas üksuses.

Nii säilitasid 9 üksust teatava iseseisvuse oma varade üle arvestuse pidamisel veel ka 2009. a, kuid seda siiski juba Kaitseväe Logistikakeskuses loodud raamatupidamiskeskuse juhendamisel. Alates 2010. aastast on aga Kaitseväe raamatupidamine täielikult eespool mainitud raamatupidamiskeskusesse koondatud. Ka raamatupidamisalased juhendid (Kaitseväe raamatupidamise sise-eeskiri ja majandustehingute dokumentide liikumise kord) kehtestati 2009. a veel mittetäielikult korrastatuna. Tsentraliseeritud raamatupidamisega seotud erinevate juhendite ja kordade (näiteks lähetuste korraldus, õppelaenude hüvitamine jms) koondamisega ning ühtse raamatupidamise sise-eeskirjaga jõuti valmis 2011. a, kui Kaitseväe juhataja 17.08.2011 käskkirjaga nr 245 kinnitati uus ja seni kehtiv Kaitseväe raamatupidamise sise-eeskiri.

Raamatupidamisprogrammina on kasutusele võetud tarkvaraprogramm „Finants AXAPTA“, mille käivitamisel esines küll probleeme, kuid mida on käesolevaks hetkeks olulisel määral parendatud. Samas on aga jätkuvalt raamatupidamise jaoks probleemiks MAS AXAPTA programmi mittetäielik rakendamine ja ühtlustatud kasutamine koos raamatupidamisprogrammiga. Ühe suure puudusena võib välja tuua riigisaladusena kaitset vajavate varade üldandmete käitlemise probleemid.

Kuigi raamatupidamise tsentraliseerimise idee ja vajadus tundus esmapilgul nii selle korraldajatele, kui ka teistele teenistujatele oma mahukuse ja keerukuse tõttu hirmutav ning kaaluti ka võimalust tsentraliseerimise asemel raamatupidamine integreerida (liitumine oleks toimunud ainult tehniliselt elektroonilisi kanaleid kasutades ja raamatupidamisüksused oleks jäänud üksuste koosseisudesse), on praktika näidanud, et tollased hirmud olid alusetud. Kuigi erinevate teenistujate poolt on endiselt kuulda kriitikat tsentraliseeritud raamatupidamise aadressil, on see kriitika enamasti põhjustatud rangemaks muutunud finantsreeglitest ja – kontrollist, mitte tsentraliseerimisest kui süsteemi ülesehitusest. Samas on Riigikontrolli, Kaitseministeeriumi ja Kaitseväe siseauditite poolt läbi viidud kontrollides antud Kaitseväe raamatupidamisele ja raamatupidamiskeskuse tegevusele positiivseid hinnanguid. Ilmselt vajavad Kaitseväe teenistujad raamatupidamisega seotud uuenduste ja karmistunud reeglitega harjumiseks rohkem aega.

3.6 Õigusloome⁵³

Kaitseväes teenivate juristide jaoks tähendas KKS rakendamine eelkõige Kaitseväe ja selle üksuste ning asutuste põhimääruste koostamist, aga ka erinevate määrustike uuendamist. Kolmanda suurema ülesandena ootas neid ees üksuste ja asutuste poolt sõlmitud erinevate lepingute kontrollimine, muutmine ja vajadusel lõpetamine.

Põhimääruste eesmärgiks sai Kaitseväe ja selle üksuste ning asutuste täpsema ülesehituse, põhiülesannete ja nende ülemate üldise pädevuse sätestamine.

Nagu käesoleva töö punktis 2.2 juba kirjeldatud, reguleeris Kaitseväe ja selle üksuste ülesehitust Vabariigi Valitsuse määrus nr 172 „Kaitseväe ülesehitus“⁵⁴, kuid üksuste ülesannete ja ülemate pädevuste õiguslik regulatsioon oli puudulik. Teataval määral sisustas valdkonda Kaitseväe sisemäärustik, milles olid muuhulgas loetletud pataljoniülema ja teiste ülemate vastutus, ülesanded ja pädevus. Selline regulatsioon oli siiski operatiiv-taktikalise iseloomuga, mis ei olnud piisav igapäevase teenistuse õiguslikuks korralduseks. Seetõttu oligi KKS eelsel perioodil ülemate käskkirjade preambulas suhteliselt levinud „õiguslikuks aluseks“ konkreetsete õigusaktide ja sätete asemel väljend „Seoses teenistusliku vajadusega“. Ilmselt on kaitseväelastele omane täita käsku ja selle alusel antud ülesandeid selle juriidiliste aluste korrektsuse pärast liialt muresemata. Kaitseväge (riiki) on vaja teenida sõltumata õigustühimikust või segadusest õigusaktide ümber. Ja nii võib öelda, et kui kõrgem õigusnorm puudus, tegutses Kaitseväe juhataja või madalama ülema käskkirja alusel.

Kui põhimääruseid võib pidada uuteks õigusaktideks Kaitseväes (erandiks on 2004. a kinnitatud Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste põhimäärus), siis Kaitseväe määrustikud (sise-, rivi-, distsiplinaar- ja garnisonimäärustik) ja neis sätestatud põhimõtted on erineval kujul ja määral Kaitseväe korraldust reguleerinud Eesti Vabariigi taasiseseisvumisest alates. Kuigi 2008. a keskpaigaks olid need määrustikud nii juriidiliselt kui ka sisuliselt vananenud, siis KKS rakendamisel neist kolmes esimeses väga mahukaid muudatusi ei tehtud (Garnisonimäärustik tunnistati Vabariigi Valitsuse 11.12.2008. a määrusega nr 172 kehtetuks ja vastavad sätted kajastati Vahiteenistuse eeskirjas). Seda just seetõttu, et määrustikud olid teiste seaduste (Kaitseväeteenistuse seadus, Kaitseväe distsiplinaarseadus) rakendusaktid ja ka nende seaduste olulise muutmise ja täiendamise vajadust oli juba sel ajal ette näha. Kaitseväe distsiplinaarseadus ning seni kehtinud Kaitseväeteenistuse seadus tunnistati alates 01.04.2013.

⁵³ Intervjuu Kaitseväe Peastaabi üldosakonna juriidilise teenistuse juhataja, hr Aivar Kalle'ga, 11.04.2013, Tallinn.

⁵⁴ RT I 2002, 44, 290

a kehtetuks 13.06.2012. a vastu võetud Kaitseväeteenistuse seaduse rakendamise seadusega, millega kaotasid kehtivuse ka määrustikud. Tänapäevaks on Kaitseväe juhataja käskkirjaga kinnitatud uus Kaitseväe sisemäärustik, mis määrab kindlaks Kaitseväe põhiväärtused koos käitumisreeglite, päevakorra ja muu sellisega.

Põhimääruste koostamise ja jõustumisega märkimisväärseid probleeme ei esinenud ning Kaitseväe Peastaabi ja üksuste vahelise koostöö tulemusena jõustus 01.01.2009. a 28 põhimäärust. Kuigi Kaitseväe areng ja sellega seotud muudatused on pärast seda suure hooga jätkunud, mistõttu on osutunud vajalikuks ka muudatused põhimäärustes, ei saa neid muudatusi pidada põhimääruste puudulikkusest tingituks. Pigem vastupidi. KKS-i ja põhimääruste jõustumisega kaasnenud „hämarate alade“ õiguslik reguleerimine on saanud positiivset tagasisidet nii Kaitseväes teenivate juristide, kui teiste teenistujate poolt. Positiivse näitena võib kindlasti välja tuua Kaitseväe julgeolekualaga seotud sätete rakendumise, mille käigus ei ole esinenud olulisi probleeme Politsei või kohalike omavalitsusüksustega. Samuti viitab KKS ja selle alusel vastu võetud õigusaktide heale kvaliteedile õiguslike vaidluste puudumine erinevate sätete tõlgenduse üle, mis oleksid põhjustanud kohtulikke vaidlusi.

Siiski saab välja tuua ka probleemseid valdkondi.

Nii on probleeme tekitanud käsuõiguse üleandmise juures distsiplinaarvõimu üleandmise võimalikkuse puudumine. Kuigi see on militaarvaldkonnas tavapärane, et distsiplinaarvõimu koos käsuõigusega üle ei anta, võib see teataval juhul osutada vajalikuks ja seetõttu on arutlusel muudatuse sisseviimine seadusesse. Siinjuures tuleb silmas pidada, et vastav regulatsioon ja selle täitmine peab olema väga heal tasemel dokumenteeritud ning juriidiliselt korrektne, vältimaks segadust ja probleeme alluvussuhetes ja kaitseväelaste igapäevases teenistuses. Näiteks kaitseministri 17.11.2008. a määrusega nr 18 kehtestatud „Käsuõiguse üleandmise ja vastuvõtmise kord kaitseväes ja rahvusvahelises sõjalises koostöös“ on praktikas kujunenud raskesti täidetavaks ja selle järgimine ebamõistlikult koormavaks.

Lisaks on Kaitseväe teenistujate poolt kriitikat saanud Kaitseväeluuret puudutav peatükk, mida peetakse puudulikuks ning Kaitseväe juhataja ülesannete loetelu, mida on peetud liialt üldsõnaliseks ning mis ei kajasta tema tegelikku igapäevast teenistust. Ka on tehtud etteheiteid KKS liigse ülereguleerituse kohta, jättes madalamate õigusaktidega reguleerimise võimalused liialt ahtaks. Aga selline kriitika on ka igati ootuspärane, arvestades varasemat reguleerimatust Kaitseväe korralduses.

KOKKUVÕTE

1992. a vastu võetud Eesti Vabariigi Põhiseaduses fikseeritud kohustus sätestada Kaitseväge korralduse seadusega, täideti alles 16 aastat hiljem, kui Riigikogu võttis vastu Kaitseväge korralduse seaduse. Nii kaua ei ole pidanud jõustamist ootama ükski teine konstitutsionaalne seadus.

Pikaleveninud protsessi peamiseks põhjuseks võib pidada Põhiseaduses sätestatud Kaitseväge juhtimise regulatsiooni, kus Vabariigi Valitsuse roll Kaitseväge juhtimisel ja kontrollimisel jäi oluliselt Vabariigi Presidendi pädevuse varju. Selline regulatsioon tulenes suuresti 1937. a Põhiseadusest, mil riigikord tänasega võrreldes oluliselt autokraatlikum oli. Sisuliselt tekitas Kaitseväge juhtimise küsimus eelmise sajandi 90-ndatel aastate poliitringkondades kaks vastandlikku leeri. Ühed pooldasid Kaitseväge, kui eristaatuse organisatsiooni säilitamist ja päevapoliitikast eemalhoidmist, teised aga Kaitseväge allutamist täitevvõimule läbi Kaitseministeeriumi. Ka Kaitseväge juhtkond ei pooldanud olulisi muudatusi Kaitseväge juhataja alluvuse ja Kaitseväge üle teostatava tsiviilkontrolli toimimises ning soovis jätkata 90-ndate alguses väljakujunenud praktikat. Kuigi Põhiseaduses riigikaitset puudutavate sätete puudulikule sõnastusele ja nende sobimatusele parlamentaarsesse riigikorda viidati Põhiseaduse analüüsimisel Riigikohtu ja erinevate õigusekspertide poolt, ei olnud need hinnangud Kaitseväge eristaatuse pooldajatele piisavalt mõjukad ja Põhiseaduse muutmise ainsaks legaalseks viisiks peeti selle teksti muutmist. Õiguslikust küljest vaadates ei ole see aga kuidagi õigustatud, sest Põhiseaduse muutmise korrektseks meetodiks võib olla ka selle muutmine näiteks Riigikohtu tõlgenduse kaudu.⁵⁵

Kuigi Kaitseväge korralduse seaduse eelnõude koostamisega alustati 90-ndate keskpaigast, takerdus nende menetlus just seetõttu, et puudus Põhiseaduse muutmist eeldav Kaitseväge täitevvõimule allutamise ja kõigi osapoolte jaoks juriidiliselt korrektne lahendus, mille osas saavutati poliitiliste jõudude kompromiss alles 2008. a, kui Riigikogu võttis vastu Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse. Kaitseministeeriumi rolli Kaitseväge tegevuse juhtimisel püüti küll erinevates seadustes sätestada, kuid Põhiseaduse muutmine andis otsustava tõuke Kaitseväge korralduse seaduse väljatöötamiseks ja vastuvõtmiseks.

Kuigi Kaitseväge korralduse seaduse vastuvõtmist takistasid ka väiksemad erimeelsused, nagu näiteks Kaitseväge juhataja ametisse määramise ning tema staatuse küsimus, mõistete defineerimine või ka meedias kajastust leidnud isikutevaheline halb läbisaamine, oli autori

⁵⁵ U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmine ja muutused Põhiseaduses, Juridica 2011 nr 1, lk 14.

hinnangul peamiseks probleemiks siiski Kaitseväge juhtimise mitmetiõlgendatav regulatsioon Põhiseaduses.

Kuigi Kaitsevägi tõestas, et suudab eksisteerida ka õiguslikult halvasti või puudulikult reguleeritud keskkonnas, määratles 01.01.2009. a jõustunud Kaitseväge korralduse seadus lõpuks täpselt ja konkreetselt Kaitseväge rolli ning missiooni Eesti Vabariigi riigikaitstes. Kaitsevägi fikseeriti ühe valitsusasutusena Kaitseministeeriumi valitsemisalas. Täpsustati staatus valitsusasutuste seas, konkretiseeriti Kaitseväge juhataja ainujuhtimise põhimõtet ning varasema positiivse tsiviilkontrolli asemel sätestati kaitseväelasliku käsuõiguse puudumine kaitseministril. Samuti fikseeriti Kaitseväge ülesehitus ja ülesanded, lähtudes väljakujunenud olukorrast ning arvestades Kaitseväge arengute ja vajadustega. Kaitseväge ülesannete määratlemisel võeti lisaks militaarülesannete sisustamisele eesmärgiks sätestada ka politseiliste ja päästeülesannete täitmise kord ja tingimused.

Ka julgeolekuala ja jõu kasutamise reeglite puhul püüti kehtestada õigusnormid viisil, mis tagaksid praktikas välja kujunenud normistiku rakendumise juriidiliselt korrektses keskkonnas, mis ka õnnestus.

Kuigi kõigi mainitud valdkondade osas esines eriarvamusi, kujundati lõplikud sõnastused valitsemisala ekspertide poolt, arvestades Kaitseministeeriumi ja Kaitseväge juhtkonna seisukohti. Ainsa probleemse regulatsioonina võib Kaitseväge korralduse seaduses välja tuua Kaitsevägeeluure peatüki, mille sõnastus tekitas probleeme menetluse käigus ning mille osas on tänaseks ette valmistatud mahukas muudatusettepanekute pakett. Kokkuvõtteks võib öelda, et seaduses sätestatud olulisematel teemadel toimunud arutelud ja diskussioonid ning nende alusel kehtestatud rakendusaktid on oma eesmärgi täitnud ning seaduse rakendamisele antav hinnang on positiivne.

Enamjaolt on positiivne ka Kaitseväge teenistujate tagasiside Kaitseväge korralduse seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktidega kaasnenud muutuste kohta. Ühise nimetajana võib muudatuste juures välja tuua suuremal või väiksemal määral toimunud tsentraliseerimist. Nii toimus näiteks Kaitseväge raamatupidamises, asjaajamise korraldamises ja personaliarvestuses täielik tsentraliseerimine, finantsplaneerimises, personalijuhtimises ja hangete läbiviimises aga osaline tsentraliseerimine. Kuigi enne seaduse jõustumist nähti sellistes suuremõtmelistes muutustes ohumärke ja kaheldi, kas Kaitsevägi on võimeline kõigi toetavate tegevustega sellisel moel toime tulema, on praeguseks praktika tõestanud hirmude alusetust. Tsentraliseerimisega on saavutatud oskusteabe ja –töötajate koondumine, mis on parandanud ja ühtlustanud töö kvaliteeti kõigis viidatud valdkondades. Teenistujate

kohtlemine ja tasustamine on võrdsustunud ning toetavate tegevuste kuludes on saavutatud majanduslik kokkuhoid.

Kaitseväe korralduse seaduse alusel kehtestatud Kaitseväe ja struktuuriüksuste põhimäärused täpsustasid seaduses kehtestatud sätteid üksuste ülesehituse, ülesannete ja ülemate pädevuste osas ning määrustikud läbisid ammu oodatud uuenduskuuri, saades nii ajakohasema ja konkreetsema sisu. Kõik see on tõhusamalt taganud Kaitseväe tegevuse selguse ja õiguspärasuse pidevalt muutuv ja arenevas keskkonnas.

Kaitsevägi on vastavalt Eesti Vabariigi võimalustele ja vajadustele olnud pidevas arengus ka enne Kaitseväe korralduse seadust, kuid läbipaistev õiguslik regulatsioon annab Kaitseväe arengule vajaliku suuna ning perspektiivi.

THE LEGAL REGULATION OF ESTONIAN DEFENCE FORCES ORGANISATION BASED ON THE ESTONIAN DEFENCE FORCES ORGANISATION ACT

Summary

The Constitution of The Republic of Estonia, which was passed in 1992, provided that the organisation of Estonian Defence Forces (EDF) must be regulated in law. Nevertheless the EDF Organisation Act (EDFOA) entered into force 01.01.2009. Why took it so long and how was the organisation of EDF in this act provided? These are the main questions for this bachelor`s thesis. In first chapter, the author uses historical and chronological methods to find out the main reasons, why it took 16 years to adopt EDFOA. For this, the author analyses the constitutional pleas in law which have been regulating national defence, different opinions and assurances on them and the processes to modify them. Mutual relations between different Ministers of Defence and Commanders of Defence Forces will be not taken into account.

In second chapter focuses the analysis on to the EDFOA by using the systematic method. The author elaborates different draft legislations, letters of explanation, expert`s opinions on them and provisions which were finally worded in law. The author`s assurances bases on interaction of different Acts and personal opinion and experiences which originate from twelve years long service in EDF.

Third chapter focuses on the changes inside of EDF, which were caused by new law and regulations. The author describes and evaluates these developments based on interviews with servants who participated in workgroups which were established to prepare EDF as one joint organisation for these changes. All interviewees are still servants and highly valued specialists in EDF. In addition to interviews, the documents prepared by workgroups which were mentioned before, were elaborated and analysed.

The main reason for the lack of legal regulation in organisation of EDF hides in formulation how command and leading of national defence was provided in The Constitution of The Republic of Estonia. This formulation favoured the President`s position as highest leader of national defence and didn`t enact Government`s role in it. This left enough space for disputes between Commanders of Defence Forces and Ministry of Defence, but also between different political parties. Despite of judgement of Supreme Court and expert assessments which endorsed EDF`s leadings belonging under subordination of executive power, the modification of the Constitution was too sensitive topic for Government and Parliament. Instead, they tried

to modify pleas in law on lower level, in Peace-Time National Defence Act for example. But this solution was not adequate for EDF's leadership and some political parties who believed in threat of excessive politicization. The disputes between EDFs and Ministry of Defence ended not before The Constitution of the Republic of Estonia Amendment Act was passed in 2008. The modification of The Constitution ended different interpretations and made the cooperation between both sides possible.

The lack of cooperation was caused also by the different interpretations about designation of Commander of EDF or legal definitions, but these were all minor reasons, which were discarded after the solution in dispute, described earlier.

EDFOA provided following topics:

- Legal status and leadership of EDF;
- The structure of EDF;
- The functions of EDF;
- Military Intelligence and security area;
- Rules of engagement.

Since 01.01.2009 the EDF is one joint governmental authority in sphere of responsibility of Ministry of Defence. The Commander of Defence Forces is subordinate of Minister of Defence, but the minister has no military right of command. This regulation helps to improve civil control over EDF but ensured military personnel's role in leadership over EDF's every day's activity and military actions.

The structure of EDF was earlier provided by Governments Regulation which described only unit's names and locations. In EDFOA different types of units (peace-time units, war-time units, defence districts etc.), main task for them and strategic limitations of staff were also provided.

The functions of EDF can be divided into 2 parts. The most important task is to prepare for military defence of Estonia, which includes military trainings and also international military cooperation. In second section are tasks similar to Police and Rescue services.

Military Intelligence is the only part of EDFOA, which can be assessed as non-satisfactory. The rules and methods, provided in law prejudice EDF's ability to conduct intelligence and especially counter-intelligence activities. That's why new draft legislation has been developed which is waiting for coordination by different Ministries and authorities.

Rules of engagement need to be legislated in law, because use of force by military personnel or units can restrict people`s constitutional liberties. Earlier were these rules written in military regulations, but this is not sufficient for the state based on the rule of law.

The biggest change for servants of EDF, caused by new EDFOA, was establishing one joint institution. Before that included EDF different units and institutions, which were legislated as independent authorities. This was accompanied by full or partial centralization in different supportive activities. For example bookkeeping, management of documents and personnel record-keeping were centralized, but finance planning and human resource management were centralized on defence district level. The centralization helped EDFs to concentrate specialist into one or few units, which upgraded sector`s efficiency and saved financial resources. Although these changes caused some criticism in EDF at the beginning, has posterior feedback been positive and reorganisation evaluated as successful and necessary.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud Kirjandus:

1. Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, Juura, 2012;
2. Põhiseadus ja Põhiseaduse assamblee, Juura, 1997;
3. T. Annus. Riigiõigus, Tallinn, Juura, 2006;
4. M. Rask, Riigikaitse õiguslikud alused. Eesti Akadeemiline Õigusteaduse selts, 1996-1998. a. Tartu, 1999;
5. A. Shulsky. Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence, 2nd Revised Edition, New York, 1993;
6. H-J. Uibopuu. Riigipea rahvusvahelises ja siseriiklikus õiguses, Juridica 2004 nr 5;
7. U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmine ja muutused Põhiseaduses, Juridica 2011 nr 1;
8. A. Engel. Riigikaitse õiguslikke küsimusi taasiseseisvunud Eesti Vabariigis, magistritöö, Tallinn, 2003;
9. R. Ühtegi. Sõjaväeluure õiguslikud alused, bakalaureusetöö, Tartu, 2007;
10. M-L. Põder. Sõjaväeluure õiguslik reguleerimine, bakalaureusetöö, Tartu, 2007;
11. M. Tekkel. Riigikaitse juhtimine ning tsiviilkontroll kaitseväe üle, bakalaureusetöö, Tartu 2007;
12. K. Kaevats. Kaitseväe julgeolekut reguleerivate õigusaktide analüüs, uurimustöö, Tartu, 2012.

Kasutatud õigusaktid ja kohtulahendid:

13. Eesti Vabariigi Põhiseadus, RT 1992, 26, 349;
14. Kaitseväe korralduse seadus, RT I 2008, 35, 213;
15. Rahuaja riigikaitse seadus, RT I 1995, 18, 240;
16. Rahuaja riigikaitse seadus, RT I 2002, 57, 354;
17. Sõjaaja riigikaitse seadus, RT I 1994, 69, 1194;
18. Vabariigi Valitsuse seadus, RT I 1995, 94, 1628;
19. Rahvusvahelise sõjalise koostöö seadus, RT I 2003, 23, 138;
20. Hädaolukorra seadus, RT I 2009, 39, 262;
21. Erakorralise seisukorra seadus, RT I 1996, 8, 165;
22. Kaitseväe korralduse seaduse ja kaitseväeteenistuse seaduse rakendamise seaduse muutmise seadus, RT I, 18.12.2012, 1;

23. Päästeseadus, RT I 2010, 24, 115;
24. Julgeolekuasutuste seadus, RT I 2001, 7, 17;
25. Jälitustegevuse seadus, RT I 1994, 16, 290;
26. Kaitseväe Sisemäärustik, RT I 1998, 115, 1888;
27. Asjaajamiskorra ühtsed alused, RT I 2001, 20, 112;
28. Kaitseväe ülesehitus, RT I 2002, 44, 290;
29. Kaitseväe põhimäärus, Vabariigi Valitsuse 27.11.2008. a määrus nr 161;
30. RKPJKo III-4/1-11/94, RT I 1995, 2, 35.

Kasutatud muud allikad:

31. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Justiitsministeerium, 01.06.1998;
32. Seletuskiri eelnõu "Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seadus Vabariigi Presidendi pädevuse ja tema valimiskorra muutmiseks" 1182 SE juurde;
33. Seletuskiri Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu 47 SE juurde;
34. Seletuskiri Kaitseväe korralduse seaduse eelnõu 202 SE juurde;
35. Seletuskiri Kaitseväe korralduse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 634 SE juurde;
36. Õiguskantsler Indrek Teder'i arvamus Kaitseväe korralduse seaduse eelnõu 202 SE kohta;
37. Riigikogu kantselei juriidilise osakonna nõuniku, hr Andres Kulu arvamus Kaitseväe korralduse seaduse eelnõu 202 SE kohta;
38. Riigikogu riigikaitsekomisjoni nõunik-sekretariaadijuhataja hr Aivar Engeli arvamus Kaitseväe korralduse seaduse eelnõu 202 SE kohta;
39. Riigikaitse strateegia, Vabariigi Valitsuse 31.12.2010. a määrus nr 515;
40. Riigikaitse arengukava 2013-2022, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 24.01.2013 määrusega nr 35;
41. Riigikogu põhiseaduskomisjoni 14.10.2002 istungi protokoll nr 213/293;
42. X Riigikogu VIII istungijärgu stenogramm, 25.10.2006
43. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu teine lugemise stenogramm, XI Riigikogu, Tallinn, 06.11.2007. a;
44. Riigikogu riigikaitsekomisjoni 21.04.2008. a istungi protokoll nr 70;
45. Riigikogu riigikaitsekomisjoni 05.05.2008. a istungi protokoll nr 72;

46. Riigikogu riigikaitsekomisjoni 03.06.2008. a istungi protokoll nr 79;
47. Riigikogu rahanduskomisjoni 06.12.2010 istungi protokoll nr 219;
48. Kriminaalasja lõpetamise määrus kriminaalasjas 07700000019, Riigiprokuratuur, 20.03.2008.

Lihlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina _____ Kert Kaevats _____

(*autori nimi*)

(sünnikuupäev: _____ 19.08.1978 _____)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihlitsentsi) enda loodud teose

_____ Kaitseväge korralduse õiguslik regulatsioon Kaitseväge korralduse seaduse näitel

(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendajad on KND Kalle Merusk ja MA Maire Kurvits _____,

(*juhendaja nimi*)

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, _____ 29.04.2013 _____ (*kuupäev*)