

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Kristjan Põldaas

**RIIGI TUUMIKFUNKTSIOONI DELEGEERIMISE KEELUST KAITSELIIDU
NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja:

PhD Alexander Lott

Tallinn

2021

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. Riigikaitsefunktsioon ning funktsiooni täitmise pädevus	8
1.1. Riigikaitse reguleerimine põhiseaduse tasandil	10
1.1.1. Riigi kohustus riigikaitsefunktsiooni täita	10
1.1.2. Jõu kasutamine	13
1.1.3. Riigikaitse juhtimine	17
1.1.4. Riigikaitse kui kodaniku põhikohustus.....	18
1.2. Seadusereservatsioon	21
1.2.1. Üldine seadusereservatsioon	21
1.2.2. Parlamendireservatsioon.....	21
1.2.3. Seadusereservatsiooni nõue.....	22
1.3. Delegeerimine	24
1.3.1. Delegeerimise alus ja määrusandlusõigus.....	25
1.3.2. Määruste kooskõla seadusega ning volitusnormi kooskõla põhiseadusega	26
1.3.3. Delegeerimise erinevad võimalused.....	28
1.3.4. Põhiõigusi puudutavate küsimuste lahendamise delegeerimine.....	29
1.3.5. Riigivõimust olulisema osa delegeerimine.....	30
2. Riigi tuumikfunktsiooni kandvad Kaitseliidu ülesanded	33
2.1. Riigikaitseorganisatsioonide olemus ja korraldus	33
2.2. Kaitseliit kui ainus riigikaitseorganisatsioon Eestis	34
2.3. Kaitseliidu sünn ja selle roll Eesti ühiskonnas.....	35
2.4. Kaitseliidu mõiste ja eesmärk ning tema õiguslik seisund	36
2.5. Kaitseliidu riigikaitsefunktsiooni kandvad ülesanded	37
2.5.1. Kaitseliidu liikmed	40
2.6. Kaitseliidule delegeeritud riigikaitsefunktsiooni ulatus	42
3. Kaitseliidule riigi tuumikfunktsiooni delegeerimise õiguspärasus	44
3.1. Kaitseliidule määratud riigikaitsefunktsiooni täitvate ülesannete kooskõla põhiseadusega	44
3.2. Kaitseliidule usaldatud riigikaitsefunktsiooni laiendamine ehk Kaitseliidule täiendavate riigikaitse ülesannete delegeerimine	54
3.3. Vabariigi Valitsuse määrusega sätestatud Kaitseväge ülesannete täpsustus, kuhu on lubatud kaasata Kaitseliitu	56
3.4. Riigikaitsefunktsiooni delegeerimise tingimused täidesaatva võimu pädevusest väljapoole.....	58
3.5. Kaitseliidu võimalik ülesanne tulevikus vastupanu organiseerimiseks	59

KOKKUVÕTE	61
THE PROHIBITION ON DELEGATING A NATIONAL CORE FUNCTION USING THE EXAMPLE OF THE ESTONIAN DEFENCE LEAGUE. Summary.....	66
KASUTATUD KIRJANDUS	71
Kirjandus.....	71
Õigusaktide eelnõude seletuskirjad.....	73
Kasutatud õigusaktid	74
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	75

SISSEJUHATUS

Püsiva iseloomuga ülesanded, mida Eesti riik on kohustatud täitma, on fikseeritud põhiseaduse preambulis¹. Julgeoleku ning sisemise ja välise rahu kaitsmine ühiskonnas on riigi esmane ülesanne². Selle lõigu teine pool ehk välise rahu ning julgeoleku kaitsmine räägib oma inimeste kaitses välise ohu eest. Sellest kohustusest tuleneb riigikaitsefunktsioon.

PS § 3 lg 1 esimene lause sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Riigikohus on öelnud, et eelkõige tähendab PS § 3 lg 1 esimene lause seda, et riigivõimu teostamine ei tohi vastuollu sattuda põhiseadusega³. Kitsamalt tähendab PS § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatu riigi kohustust täita olulisem osa riigivõimust ise ning mitte seda delegeerida kolmandatele isikutele. Olulisemat osa riigivõimust nimetatakse ka riigi tuumikfunktsiooniks⁴. Tuumikfunktsiooni osaks on eelpool nimetatud riigikaitsefunktsioon. Riigivõimu teostamine on täidesaatva võimu teostamine ning institutsionaalses kitsamas mõttes tähistab riigivõim riiki ja selle organeid⁵.

Riigikaitstes on kesksel kohal riigi sõjaline kaitsmine ja selleks valmistumine. Siiski tähendab riigikaitse ka muid asjakohaseid tegevusi, mis pole otseselt sõjalise tegevuse või selleks valmistumisega seotud. Riigikaitse tähendab kõiki täidesaatva võimu elluviidavaid tegevusi eri valdkondades eesmärgiga ära hoida ja tõrjuda Eesti-vastaseid tegevusi⁶.

Riigikaitstes on olulisemateks teguriteks sõjavägi ja Kaitseliit ehk riigikaitsefunktsiooni keskne kandja Kaitseväge kõrval on Eestis Kaitseliit⁷. Kaitseliidu põhiline eesmärk on kogu elanikkonna vabal tahtel ja omaalgatusel tugineva valmisoleku tõstmine ning sõjalise riigikaitse tagamine⁸. Kaitseliit on Kaitseministeeriumi valitsemisalas tegutsev vabatahtlik, sõjaväelisel korraldatud, relvi valdav ja sõjaväeliste harjutustega tegelev riigikaitseorganisatsioon⁹. Kaitseliit on avalik-õiguslik juriidiline isik. Kaitseliit on ainukene riigikaitseorganisatsioon ning sellel on ühiskonnas eriline staatus.

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus – RT I, 15.05.2015, 2.

² *Ibidem*.

³ RKPJKo 3-4-1-2-01, p 13.

⁴ RKÜKo 3-1-1-86-07, p 21.

⁵ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 3. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 52.

⁶ Kask, O.; Kodar, E.; Kirss, K.; Markvart, E.; Purtsak, K.; Pöld, J. Põhiseaduse § 124 kommentaarid, komm 2. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 809.

⁷ Lään, T. „Ühine tahe. Pilguheit Kaitseliidu minevikku 1925-1940”. – Kaitseliit, 2012: Tallinn. Lk 3.

⁸ *Ibidem*, lk 3.

⁹ Kaitseliidu seadus – RT I, 19.03.2019, 117.

Teema aktuaalsus seisneb selles, et ühiskonnas leviva arvamuse järgi osalevad kaitseliitlased Kaitseväe kõrval kriisiolukorras riigi sõjalises kaitses, kuid päris nii see ei ole. Kaitseliit ei või iseseisvalt täita mitut erinevat riigikaitseülesannet, mille täitmise pädevus ja õigus on vaid Kaitseväel. Kaitseliit ei või iseseisvalt täita neid riigikaitseülesandeid, mis näevad ette isikute suhtes jõu kasutamist. Selliseid riigikaitseülesandeid täidab vaid Kaitsevägi. Kaitseliitlased saavad teatud tingimustel Kaitseväe koosseisus jõu kasutamist nõudvaid ülesandeid täita, kuid Kaitseliit organisatsioonina iseseisvalt selliseid ülesandeid ei täida. Kaitseliit on suunatud nii sõjaväelise kui ka muu riigikaitses olulise väljaõppe andmisele ning teataval määral riigile oluliste objektide kaitsesele, kuid sellega Kaitseliidu pädevus piirdub. Kaitseväel on võimalik Kaitseliitu Kaitseväe ülesannete täitmisse kaasata, kuid vaid sõjalist riigikaitsset toetavatesse tegevustesse.

Teiselt poolt tekib küsimus, kas Kaitseliidule kui avalik-õiguslikule juriidilisele isikule on õiguspärane anda ka neid ülesandeid, mida ta praegu täidab. Kaitseliit ei kuulu kitsa käsitluse kohaselt täidesaatva võimu hulka, kuid just täidesaatev võim peab lahendama koos seadusandliku võimuga riigile oluliste ülesannete täitmise. Sõjaväelise väljaõppe andmine on ülesanne, mida võib lugeda olulisemaks ja mida peaks ainuisikuliselt täitma täidesaatev võim ehk veelgi kitsamalt Kaitsevägi. Ometi annab sõjaväelist väljaõpet oma liikmetele ka Kaitseliit.

Põhiseaduse kohaselt peab riigivõim olulisemad ülesanded ise täitma ning ei tohi delegeerida neid täidesaatva võimu organitest ja asutustest väljapoole. Eestis on riigikaitsefunktsiooni piiratult delegeeritud riigikaitseorganisatsioonile Kaitseliit, mis on avalik-õiguslik juriidiline isik ega kuulu täitevvõimu organite ja asutuste hulka. Seetõttu on käesoleva töö uurimisprobleem Kaitseliidu kui organisatsiooni mõneti vastuoluline õigus osaleda ühe riigi tuumikfunktsiooni, s.o riigikaitses täitmises ja elluviimises. Magistritöö eesmärk on välja selgitada, millistes Kaitseliidule pandud ülesannetes avaldub riigi tuumikfunktsioon ning millised on selle tuumikfunktsiooni täitmises osalemise piirid. Magistritöös otsitakse vastust mh järgmistele uurimisküsimustele:

1. Millistes Kaitseliidu ülesannetes avaldub riigikaitsefunktsiooni täitmine;
2. kas Kaitseliidule antud ülesannetega määratud riigikaitsefunktsiooni ulatus on kooskõlas põhiseadusega;
3. millises ulatuses, kui üldse, on Kaitseliidule delegeeritud riigikaitsefunktsiooni õiguspärane laiendada;

4. kas Kaitseväe ülesannete täpsustust, millesse Kaitsealiitu võib Kaitsealiidu seaduse järgi kaasata, on õiguspärane sätestada Vabariigi Valitsuse määrusega;

5. millised tingimused peavad olema täidetud riigikaitsefunktsiooni õiguspäraseks delegerimiseks täidesaatva võimu asutustest väljapoole?

Töö eesmärgi saavutamisel lähtutakse hüpoteesist, et Kaitsealiit on avalik-õiguslik juriidiline isik, mis on seaduse alusel loodud riigikaitseorganisatsioon ning millele võib piiratult delegerida riigi ühe tuumikfunktsiooni täitmisel ja elluviimises osalemise ehk delegerida osaliselt õigused ja kohustused, mis kannavad endas riigi tuumikfunktsiooni.

Esmalt selgitab autor riigikaitsefunktsiooni kui riigi tuumikfunktsiooni olemust ning näitab, kuidas riigivõim riigikaitsefunktsiooni täitma peab. Autor toob välja, mida tähendab riigikaitsefunktsioon Eestis ning kuidas see suhestub Eestile oluliste riigikaitse eesmärkidega. Ühtlasi täpsustab, millised on riigivõimu täpsemad ülesanded riigikaitsefunktsiooni elluviimisel ning kas riigikaitsefunktsiooni delegerimine väljapoole täidesaatva võimu organeid ja asutusi on võimalik. Kui delegerimine on võimalik, siis millised on need tingimused, mis delegerimiseks täidetud peavad olema.

Töö teises osas selgitab autor, milline on Kaitsealiidu roll ühiskonnas ning milliseid ülesandeid Kaitsealiit täidab. Millised on need Kaitsealiidu ülesanded, mis kannavad endas riigikaitsefunktsiooni. Milline on riigi tuumikfunktsiooni täitmise ulatus, mis Kaitsealiidule on delegeritud.

Töö kolmandas osas selgitab autor, kas Kaitsealiidule osaline riigi tuumikfunktsiooni delegerimine on õiguspärane ning kas Kaitsealiidule võib panna täiendavaid ülesandeid, mis laiendavad Kaitsealiidu tuumikfunktsiooni täitmisel osalemise pädevust. Tuuakse vastused käesoleva töö uurimisküsimustele. Ühtlasi tuleb nimetatud osas juttu Kaitsealiidu kaasamisest Kaitseväe ülesannete täitmisel. Kuigi kaasamise puhul ei ole tegemist Kaitsealiidu ülesannete täitmisega, on oluline analüüsida Kaitseväe ülesannete täitmisel kaasamist, sest sellega võib kaasneda sõjalise jõu kasutamise õigus. Sõjalise jõu kasutamise õigus toob kaasa ulatusliku põhiõiguste riive, mistõttu peavad sõjalise jõu kasutamise pädevus ja ulatus olema sätestatud seadusega ehk küsimuse lahendamiseks tuleb alus ja piirid anda seadusandjal. Kehtivas Kaitsealiidu seaduses on ülesannete täpsustus antud volitusnormiga Vabariigi Valitsusele.

Käesoleva töö puhul on tegemist õigusteoreetilise uurimisega, kus eeskätt tuginetakse analüütilisele meetodile: asjassepuutuvate õigusaktide, kohtupraktika ja erialakirjanduse hindamisele. Sisult on kasutatud peamiselt süsteemset ja kvalitatiivset meetodit, kus uurimise

põhirõhk on riigikaitsefunktsiooni delegerimisel täidesaatva võimu asutustest väljapoole, avalik- õiguslikule juriidilisele isikule Kaitseliit ning analüüsi teostamiseks on muu hulgas püstitatud hüpotees ja mitu uurimisküsimust. Töös on üldiselt riigikaitse käsitluselt suundunud üksikule, st Kaitseliidule pandud riigikaitseülesannete analüüsimisele.

Töös on enamjaolt kasutatud Eesti Vabariigi põhiseadust koos selle kommenteeritud väljaandega¹⁰, lisaks teisi asjakohaseid seadusi koos nende seletuskirjadega (eeskätt riigikaitseseadus¹¹, Kaitseliidu seadus¹²) ning kohtulahendeid. Analüüsitakse asjakohaseid strateegilisi arengudokumente, muid olulisi teadusartikleid ja teoseid, aitamaks sisustada diskursuse raamidesse jäävaid lünki.

Käesoleva töö märksõnadeks on riigikaitse, riigiõigus, delegerimine, riigikaitseorganisatsioonid, kaitseliitlased.

¹⁰ Madise Ü. jt. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. parandatud ja täiendatud vlj. Tallinn: Juura 2017.

¹¹ Riigikaitseseadus – RT I, 13.03.2019, 147

¹² Kaitseliidu seadus – RT I, 19.03.2019, 117

1. Riigikaitsefunktsioon ning funktsiooni täitmise pädevus

Püsiva iseloomuga ülesanded, mida Eesti riik on kohustatud täitma, on fikseeritud põhiseaduse preambulis.

Eesti Vabariigi põhiseaduse preambuli kohaselt „tuleb Eesti rahval kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustada ja arendada riiki, mis on loodud Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatul õigusel ja välja kuulutatud 1918. aasta 24. veebruaril, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, mis on kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, mis peab tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade”¹³.

Riigikaitsefunktsiooni olemuse on teiste hulgas sõnastanud Riigikohus. Nimelt ütleb Riigikohus, et „põhiseaduse preambulist tulenevalt on riigi olemasolu üheks põhjenduseks ja ühtlasi riigi ülesandeks sisemise rahu kaitsmise kõrval ka välise rahu kaitsmine. Viimase all tuleb mõista eelkõige riigi sõjalist kaitsmist väljastpoolt riiki lähtuvate ohtude eest. Seadusandja peab kujundama oma hindamisruumi kasutades lünkadeta ning tõhusa sisemise ja välise rahu kaitsmise süsteemi. Hinnang julgeolekuohtudele peab olema ajakohane ja realistlik. Kaasaegsed ohud sisemisele ja välisele rahule ei pruugi olla üksteisest selgelt eristatavad ning see võib mõjutada ka asutuste pädevuste jaotust ja volituste iseloomu“¹⁴.

Riigikaitsefunktsioon tuleneb põhiseaduse preambuli neljandast lõigust, mis puudutab just riigi kohustust tagada väline rahu ja julgeolek ühiskonnas. Nimetatud kohustus loob riigile ülesandeks luua institutsioone, mis tegelevad välise rahu ja julgeoleku tagamisega nii vahetult ähvardava ohu korral kui ka ennetustöö ja ettevalmistava tegevusega. Riigikaitsefunktsiooni korraldamise õiguslikud alused määrab kindlaks eelkõige põhiseadus. PS § 124 lg 1 kohaselt on riigikaitsest kohustatud osa võtma Eesti kodanikud ¹⁵.

Kuna PS § 124 lg 1 järgi on Eesti kodanikud kohustatud riigikaitsest osa võtma seaduses sätestatud alustel ja korras, kehtestab viidatud norm Eesti kodaniku üldise põhiseadusliku kohustuse¹⁶. Kuna kodanike põhiseaduslike kohustusi on teisigi, tuleks käesolevat põhikohustust täpsemalt nimetada kas riigikaitsekohustuseks või kodaniku põhiseaduslikuks kohustuseks kaitsta riiki.

¹³ Eesti Vabariigi põhiseadus – RT I, 15.05.2015, 2.

¹⁴ RKPJKo 5-19-38, p 91.

¹⁵ Narits, R.; Kalmo, H.; Madise, L.; Schneider, H. Preambuli kommentaarid, komm 14. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 37.

¹⁶ TlnHKo 3-05-1108.

Rahua ajal on Eesti riigi sõjalise kaitse eesmärgiks pigem ennetustöö ja alles siis tõkestamine või tõrjumine. Eesti peab võtma sellise kaitse- ja heidutushoiaku, mida on võimalik ka tegelikkuses ellu viia, arvestades riigi iseseisva kaitsevõime olemust ja kokku lepitud kollektiivkaitset. Vastavas kriisi- või sõjaolukorras kaitseb Eesti oma maismaaterritooriumi, territoriaalvett ja piiriveekogusid ning õhu- ja küberruumi igal juhul ja ükskõik kui ülekaaluka vastase vastu, kasutades selleks nii konventsionaalse kui ka asümmeetrilise sõjapidamise võimeid. Sõjalise ründe korral rakendatakse viivitamatuks kaitseks ja vasturündeks kogu riik¹⁷. Nimetatu annab võimaluse kasutada kogu olemasolevat ressursi ühel eesmärgil, millest võib oleneda Eesti iseseisvuse säilimine. Kuna Eesti riik on väike ning ressursid vägagi piiratud, on ainuvõimalik lahendus rakendada kaitseks kogu riik.

¹⁷ Riigikogu 12.05.2010 vastu võetud otsus „Eesti julgeolekupoliitika alused”. Lk 10.

1.1. Riigikaitse reguleerimine põhiseaduse tasandil

Riigikaitse vajab reguleerimist, et riigikaitsefunktsiooni oleks võimalik täita. Varem sai mainitud juba üldisemalt riigi kohustust luua välise rahu ja julgeoleku kaitseks vastavad institutsioonid ja õiguslikud võimalused ning ühtlasi kodanike põhiseaduslikku kohustust kaitsta riiki, kuid edaspidi peatume riigikaitse reguleerimisel veelgi täpsemalt.

Riik on üles ehitatud võimude lahususe põhimõttel. Nimetatud põhimõtet ei ole võimalik järgida olukorras, kus riigi eksistents, julgeolek ja turvalisus on ohustatud. Riigiõiguslike erisuste tõttu on riigikaitse reguleeritud põhiseaduse tasandil¹⁸. Ohu- või sõjaolukorras tuleb arvestada erakordsete meetmete kasutamise võimalusega, milleks võib olla riigi sõjaline kaitsmine ehk vahetu relvastatud lahingutegevus. Nimetatud olukorras tuleb arvestada ka ulatuslike põhiõiguste piirangutega, tänu millele on õigem riigikaitsest olulisemad ülesanded reguleerida põhiseaduse tasandil. Ohu- ja surveolukorras võib osutada oluliseks riigivõimu kontsentreerimine ning õiguste ja vabaduste ulatuslikum piiramine kui seda demokraatliku korra toimimise ajal. Ohu korral võib oluliselt erineda põhiõiguste- ja vabaduste piiramise ulatus. Ulatuslikult võivad olla piiratud näiteks ühinemis- ja kogunemisvabadus ning väljendusvabadus, võimalus korraldada valimisi. Eeltoodu on oluline piiramaks otsustus- ja valikuvabadust¹⁹. Põhiõigustesse sekkumisega soovib riik suunata inimeste tegutsemisvabadust, mis on vajalik konkreetse ohu- või surveolukorra lahendamiseks²⁰. Põhiõiguste ulatusliku riive tõttu on oluline lahendada olulisemad riigikaitsealised küsimused võimalikult kõrgel õiguslikul tasandil ehk põhiseaduse tasandil. Kogu regulatsioon ei pea olema põhiseaduses, kuid peab olema sätestatud seadustega, mis on kooskõlas põhiseadusega.

1.1.1. Riigi kohustus riigikaitsefunktsiooni täita

PS § 3 lg 1 esimene lause sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 3 lg 1 esimest lauset, mis sätestab riigivõimu teostamise kohustuse vaid põhiseaduse ja põhiseadusega kooskõlas olevate seaduste alusel, tuleb riigikaitsefunktsiooni täitmise osas selle paremaks mõistmiseks täpsemalt avada. Eelnimetatud lõiget tuleb tõlgendada. Riigikohus on öelnud, et eelkõige tähendab PS § 3 lg 1 esimene lause

¹⁸ Riigikogu 12.05.2010 vastu võetud otsus „Eesti julgeolekupoliitika alused”. Lk 10.

¹⁹ Kask, O.; Kodar, E.; Kirss, K.; Markvart, E.; Purtsak, K.; Põld, J. Põhiseaduse X peatüki kommentaarid, 5 komm- Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 806.

²⁰ Pärnamägi, I. Õigusriiklikud raamid preventiivse ja repressiivse riikliku sekkumise eristamisel. Selle üldine seadusandlik teostus Eestis Juridica 2018.

seda, et riigivõimu teostamine ei tohi vastuollu sattuda põhiseadusega²¹. Kitsamalt tähendab PS § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatu riigi kohustust täita olulisem osa riigivõimust ise ning mitte delegerida seda kolmandatele isikutele.

Olulisemaid riigi ülesandeid nimetatakse tuumikülesanneteks või tuumikfunktsiooniks. Tuumikfunktsiooni peab täitma riik ise²². Riigi tuumikfunktsiooniks on muu hulgas riigi kohustus tagada väline rahu ja julgeolek ehk riigikaitsefunktsioon. Tuumikülesande täitmist eraisikule delegerida ei saa. Tegemist on tuumikfunktsiooni delegerimise keeluga²³. Vähemalt ei tohi delegerida ülesande olemuslikku osa²⁴. Tuumikfunktsiooni olemusliku osa delegerimise keeld eraisikule on absoluutne, nimetatut ei tohi eraisikule ühelgi tingimusel delegerida.

Kuna eelpool on juttu riigivõimust, avab autor järgnevalt ka riigivõimu termini ning selgitab, mida tähendab riigivõimu teostamine.

Riigivõim on mitmetähenduslik termin, mille mõistmiseks on vaja seda avada. Terminit riigivõim tuleb eristada nii institutsionaalses kui ka funktsionaalses mõttes. „Institutsionaalses kitsamas mõttes tähistab riigivõim riiki ja selle organeid“²⁵. Institutsionaalses laiemas mõttes on riigivõim iga institutsionaliseeritud avaliku võimu kandja ja selle organ. „Kitsas funktsionaalses tähenduses tähistab riigivõim subordinatsiooni- ehk alluvussuhet riigi kui juriidilise isikuga. Laias funktsionaalses tähenduses hõlmab riigivõim iga nii institutsionaalses kui ka funktsionaalses mõttes avalikule võimule omistatava tegutsemise, st nii institutsionaliseeritud avaliku võimu kandjate mis tahes tegutsemise kui ka avaliku ülesande täitmise eraisiku poolt“²⁶.

Riigivõimu teostamine on täidesaatva võimu teostamine, mis muu hulgas hõlmab avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegutsemise²⁷.

PS § 86 kohaselt kuulub täidesaatev võim Vabariigi Valitsusele. Vabariigi Valitsus teostab riigivõimu vahetult või valitsusasutuste kaudu. Täidesaatvat riigivõimu teostavad ka valitsusasutused, kuuludes riigi haldusorganisatsiooni. Vabariigi Valitsuse seaduse²⁸ (VVS) §

²¹ RKPJKo 3-4-1-2-01, p 13.

²² RKÜKo 3-1-1-86-07, p 21.

²³ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 3. lk 52.

²⁴ Parrest, N. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega – Juridica 2014.

²⁵ *Ibidem*,

²⁶ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 3. lk 52

²⁷ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 8. lk 54.

²⁸ Vabariigi Valitsuse seadus – RT I, 12.12.2018,8.

43 alusel kuuluvad riigi haldusorganisatsiooni ka valitsusasutuste hallatavad riigiasutused, kes teenindavad valitsusasutusi või täidavad teisi riiklikke ülesandeid ning ei teosta üldjuhul riigivõimu PS § 3 lg 1 tähenduses²⁹. Vabariigi Valitsuse haldusorganisatsioonist jäävad muu hulgas välja halduse kandjateks olevad avalik-õiguslikud juriidilised isikud³⁰. VVS § 39 lg 3 kohaselt on valitsusasutusteks ministriumid, Kaitsevägi, Riigikantselei, samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused. Seadusega võib ette näha ka teisi valitsusasutusi³¹. Kuigi riigi asutatud avalik-õiguslikud juriidilised isikud teostavad laiemalt samuti riigivõimu, on riigivõimust olulisema osa täitmine ja elluviimine antud täidesaatva võimu kanda.

Kuigi täidesaatev võim viib ellu olulisemat osa riigivõimust, tuleb nii tingimused kui ka riigivõimu teostavad asutused määrata seadustega. Seaduseid võtab vastu Riigikogu ehk seadusandlik võim. Olulisema osa riigivõimu elluviimisest korraldab ja selle eest vastutab seadusandlik võim. Kuna olulisem osa riigivõimust tagab riigi säilimise ja funktsioneerimise, kuid eelduslikult toob kaasa ka ulatusliku põhiõiguste riive, peab piiranguid kehtestama ja olulisemat osa ellu viima see osa riigi institutsioonidest, mis seisab rahvale kõige lähemal. Kõige lähemal seisab Riigikogu, kes võtab vastu seaduseid, ning olulisemat osa viib täide Valitsus.

Teatud avalik-õiguslikud haldusülesanded annab riik seadusega üle avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, sest riigil ei ole otstarbekas kõiki avalikke ülesandeid oma asutuste kaudu täita³². Levinud on näiteks toetuste jagamise õiguse delegeerimine avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele³³. Nimetatud avalik-õiguslike juriidiliste isikute eesmärgipärane tegevus tagatakse riikliku järelevalvega. Järelevalvet teostavad seaduse alusel selleks volitatud asutused³⁴.

„Riigivõimu teostamine on mis tahes avalik-õigusliku juriidilise isiku mis tahes tegutsemine nii välis- kui ka siseõiguse alusel. Välisõigus on isikutevaheline ehk interpersonaalne õigus, siseõigus on juriidilise isiku sisemine ehk intrapersonaalne õigus“³⁵. Välisõiguse valdkonnas võib avalik-õigusliku juriidilise isiku poolne riigivõimu teostamine olla nii põhiõigusi riivav

²⁹ Merusk, K. Põhiseaduse § 87 kommentaarid, komm 4. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 681

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² Merusk, K. Põhiseaduse § 86 kommentaarid, komm 5. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 679

³³ Parrest, N. Valikud Eesti haldusorganisatsiooni loomisel - Juridica 2014.

³⁴ Merusk, K. Põhiseaduse § 86 kommentaarid, komm 5. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 679

³⁵ RKEKo 3-3-1-15-01, p 12.

kui ka soodustav. Riigivõimu teostamine hõlmab muu hulgas võimuvolituste üleandmist, otsest ja kaudset riigihaldust³⁶ ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul erinevate haldusülesannete täitmist.

Riigikaitsefunktsioon on lai mõiste ja siia alla ei kuulu kõik riigikaitsega seonduvad tegevused. Riigikaitsefunktsiooni kui põhiseadusest tuleneva riigi tuumikfunktsiooni alla kuuluvad eelkõige riigikaitse organiseerimine, jõu kasutamine ja sõjalise riigikaitse korraldamine ning institutsioonide loomine, millega tagatakse väline rahu ja julgeolek. Institutsioonid omakorda organiseerivad riigikaitset, korraldavad sõjalist riigikaitset ning kasutavad riigi nimel jõudu, kui selleks vajadus peaks olema. Tegemist on riigi tuumikfunktsiooniga, sest riik peab kaitsevõime tagama. Kuna tegemist on tuumikfunktsiooniga, ei tohiks üldjuhul olla võimalik seda täidesaatva võimu asutuste pädevusest väljapoole delegeerida³⁷.

1.1.2. Jõu kasutamine

Vajalike institutsioonide loomine, riigikaitse organiseerimine, jõu kasutamine ja sõjalise riigikaitse korraldamine on riigi tuumikfunktsioon. Jõu kasutamine on äärmuslik meede isiku põhiõiguste piiramiseks, mistõttu on jõu kasutamise volitus riigivõimul, täpsustavalt täidesaatval võimul. Järgnevalt analüüsib autor jõu kasutamist riigikaitsefunktsiooni kontekstis.

Jõu kasutamine peab olema seadusega lubatud ning piisavalt reguleeritud, sest jõu kuritarvitamise ja omavoli ärahoidmiseks peavad olema seaduse tasemel vajalikud abinõud.³⁸

Riigivõimu pädeva organi volitus rakendada jõudu on oma olemuselt avaram kui teised legitiimsed jõu kasutamise viisid, nagu seda on näiteks igamehe hädakaitseõigus. Riigivõim võib jõudu kasutada isiku suhtes näiteks sundtoomisel, erinevate vahetu sunni meetmete rakendamisel jne. Riigi nimel jõu kasutamine on avalik-õiguslik, allutatud rangele mastabile, rangelt proportsionaalne³⁹. Üldjuhul võib jõudu kasutada selline riigivõimuorgan, kes on saanud vastava koolituse, ning jõu kasutamise õiguste üle peab toimuma range riigipoolne kontroll⁴⁰.

³⁶ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 5. lk 54.

³⁷ Kask, O.; Kodar, E.; Kirss, K.; Markvart, E.; Purtsak, K.; Põld, J. Põhiseaduse § 126 kommentaarid, komm 1. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 815.

³⁸ Roosma, P. Põhiseaduse § 16 kommentaarid, komm 20. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 246.

³⁹ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 5. lk 54.

⁴⁰ *Ibidem*.

Jõu kasutamise puhul on tegemist ulatusliku põhiõigusi riivava tegevusega, mistõttu on riigi nimel jõu kasutamine võimalik vaid rangelt kehtiva seaduse alusel ja pädevus jõudu rakendada on täidesaatva võimu hulka kuuluvatel riigiorganitel. Eraisikule põhiõigusi piirava avalik-õigusliku ülesande delegeerimine lubatud ei ole. Hea näide õigusvastasest delegeerimisest on püüd anda eraisikule üle jõu kasutamise volitusi. Nimetatud õigusvastast tegevust nimetatakse läänimiseks⁴¹. Jõu kasutamise volituste üleandmisel eraisikule on mõeldud riigi nimel jõu kasutamist riigi tuumikfunktsioonidest, laiemalt kõikidest avalikest ülesannetest tulenevate õiguste ja kohustuste tagamiseks, milleks on muu hulgas ka sõjalise jõu kasutamine.

Põhimõtet jõu kasutamise teemal on kinnitanud ka õiguskantsler, kirjutades järgmist: „Põhiseadus eeldab, et põhiseaduse preambulast tulenevat sisemist ja välist rahu tagaks ning selleks vajalikke füüsilise jõu (sh tulirelva) kasutamise volitusi omaks eeskätt isik, kes oleks legitimeeritud suhetes ühiskonnaliikmetega kodakondsuse alusel formuleeruva kõrgendatud avalikku usaldust nõudva teenistussuhte kaudu. Riigi jõumonopoliga vahetult seotud avalikke ülesandeid, mille täitmisega võib kaasneda kõige olulisemate isiku põhiõiguste intensiivne riive, ei või riik üldjuhul erasektorile üle anda. Neid tuleb täita riigi vahetu haldusorganisatsiooni vormis. Taolise järelduse saab teha analüüsides rahu tagamiseks vajaliku jõu rakendamist kui riigi tuumikfunktsiooni, PS §-s 30 sätestatud avaliku teenistuse olemust ning isiku põhiõigustesse sekkumise intensiivsust. Seejuures tuleb rõhutada, et sisemise ja välise rahu kaitseks vajalike tuumikfunktsioonide mitteüleantavus ei ole põhimõtte iseeneses. See on vajalik põhjusel, et vaid vahetu riigiorganisatsiooni vormis tegutsedes on riik võimeline (kvaliteetselt) täitma oma PS §-dest 13 ja 14 tulenevat kaitsekohustust.“⁴²

Demokraatlikus riigis on oluline, et riigivõimuorganitel oleks piisav kontroll relvajõu kasutamise otsustamise üle. Peamine otsustusõigus Kaitseväge kasutamise üle on PS § 128 järgi antud Riigikogule. Riigikogu pädevuses on välja kuulutada sõjaseisukord ja mobilisatsioon⁴³. Kaitseväge kasutamise otsustamisel on PS andnud põhirolli Riigikogule ka rahvusvaheliste kohustuste täitmisel. Sõjaseisukord on võimalik välja kuulutada ka Vabariigi Presidendil, kui toimunud on ootamatu agressioon⁴⁴.

⁴¹ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 5. lk 54.

⁴² Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade – Ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. Ülevaade õiguskantsleri tegevusest põhiõiguste ja -vabaduste kaitsel. Tallinn 2007. Kättesaadav veebis <https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/0000/1286/6976/12874181.pdf>

⁴³ Kask, O.; Kodar, E.; Kirss, K.; Markvart, E.; Purtsak, K.; Põld, J. Põhiseaduse § 128 kommentaarid, komm 1. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 818.

⁴⁴ *Ibidem*.

Kaitsevael tekib pärast sõjaseisukorra väljakuulutamist õigus otsustada sõjalise jõu kasutamise üle, kuid see ei too kaasa kohest õigust jõudu kasutada. Jõu kasutamine nõuab erinevate õiguslike ja poliitiliste aspektide kaalumist ning olukorra hindamist. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on kirjutatud: „Oluline on Kaitsevæele jätta võimalus kaitsta riiki ründe eest väljakuulutatud olukorrast sõltumata, kuid sellele järgnevad tegevused peavad olema allutatud selgele demokraatlikule tsiviiljuhtimisele. Kaitsevægi võib sõjaliselt tegevusse asuda ka enne sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamist. Selliseks erandjuhtumiks saab olla olukord, kus Eesti Vabariigi vastu suunatud sõjalise ründe efektiivne tõrjumine nõuab viivitamatut tegutsemist ega jäta Vabariigi Presidendile aega kuulutada välja sõjaseisukord.“⁴⁵

Sõjaseisukorra ajal on kõige äärmuslikum meede kasutada potentsiaalselt surmavat jõudu. Surmava jõu kasutamise puhul on tegemist kõrgeima, ulatuslikuma ja raskeimaid tagajärgi kaasa toova põhiõiguste riivega. Nimetatud jõu kasutamisel peab olema rakendatud kõrgemat proportsionaalsuse testi võrreldes nende põhiõigustega, mis on demokraatlikus ühiskonnas iga päev vajalikud, selgitamaks, kas surmava jõu kasutamine on vajalik või mitte. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata kooskõlas põhiseadusega ning piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratud õiguste ja vabaduste olemust⁴⁶. Proportsionaalsuse testis tuleb hinnata, kas riive nähti ette seadusega, kas riivel on legitiimne eesmärk ja kas riive on demokraatlikus ühiskonnas vajalik⁴⁷. Proportsionaalsuse puhul on tegemist sisuliselt ülemäärasuse keeluga ehk põhiõigusi tohib piirata vaid niivõrd, kui võrd see on mõõdapääsmatu⁴⁸.

Eeltoodu kohaselt on Kaitsevæel täiendavalt kohustus kaaluda surmava jõu kasutamist ka olukorras, kus sõjaseisukord on välja kuulutatud, sest surmava jõu kasutamine on raskeim põhiõiguste riive. Nimetatud õigus saab olla vaid Kaitsevæel, kes on täidesaatva võimu osa ning kelle isikkoosseis koosneb inimestest, kellel on vastav väljaõpe sõjaseisukorras otsuste tegemiseks, kes on avalikus teenistuses, tagades kõrgema vastutuse, ning kes suudavad tagada põhiõiguste kaitse nimetatud olukorras kõige paremini.

⁴⁵ Kask, O.; Kodar, E.; Kirss, K.; Markvart, E.; Purtsak, K.; Põld, J. Põhiseaduse § 128 kommentaarid, komm 5. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 819.

⁴⁶ Roosma, P. Põhiseaduse § 16 kommentaarid, komm 20. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 246.

⁴⁷ Aasa, B. Inimõiguste tagatuse minimaalne standard Euroopas Euroopa Inimõiguste Kohtu abordikaasuste näitel. Kas riikide kaalutlusruumi doktriin ohustab inimõiguste efektiivse kaitse põhimõtet? – Juridica 2015.

⁴⁸ Tupay, P- K. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp?- Juridica 2020.

Tänapäeva rahvusvaheliste üldtunnustatud põhimõtete kohaselt on sõjalise jõu kasutamine lubatud kahel juhul:

- relvastatud kallaletungi korral sõjalise jõu kasutamine individuaalseks ja kollektiivseks enesekaitseks, kui ÜRO Julgeolekunõukogu ei võta rahu ja julgeoleku säilitamiseks kasutusele vajalikke meetmeid⁴⁹;
- rahu ohustamise, rahu rikkumise ja agressiooniaktide puhul agressori vastu ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni alusel⁵⁰.

Viimastel aastakümnetel on rahvusvaheline julgeolek oluliselt muutunud, mistõttu on riigid ümber hinnanud relvajõudude kasutamise võimalusi, sealhulgas relvajõudude kasutamist avaliku korra kaitseks. Kui varem oli arusaam, et avaliku korra kaitseks relvajõude ei kaasata, vaid relvajõudude kasutamise eesmärk oli kitsalt julgeoleku tagamise eesmärgil riigi territoriaalne kaitse, siis tänapäeval see nii enam ei ole. Näiteks on Eestil võimalik kasutada Kaitseväge lisaks suuremate ohtude tõrjumisel ja korrarikkumiste kõrvaldamisel ka valves, päästetöodes, eritehnika kasutamise võimaldamises ning militaarteabe andmises⁵¹. Kokkuvõtvalt selgub, et eelnimetatud käsitus, mis lubab relvajõude kasutada ka laiemalt kui vaid riigi territooriumi kaitseks, läheb kokku rahvusvaheliselt üldtunnustatud põhimõtetega sõjalise jõu kasutamise suhtes. Muu hulgas võib sõjalist jõudu kasutada ka olenevalt olukorrast avaliku korra kaitseks ehk aastatega on tulnud juurde valdkondi, kus relvajõude kasutada saab, ning relvajõudude kasutamine on vastavalt vajadusele ühiskonna erinevatesse elualadesse rohkem integreeritud. Vajadus tuleneb eelkõige sellest, et ohuolukorrad on omavahel integreerumas ning teinekord on eluliselt raske teha vahet, kus lõpeb sisemise rahu rikkumine ja algab välise rahu rikkumine, pealegi aitab mõlema olukorra likvideerimine kokkuvõttes tagada julgeolekut.

Samas läheb tuumikülesannete delegeerimise keelu alla riigi jõumonopoli delegeerimine täidesaatvast riigivõimust väljapoole, sest tulenevalt riigi jõumonopolist on jõu kasutamine võimalik vaid riigivõimude poolt⁵². Riigi jõumonopol tähendab õigust isikute vastu riigi nimel jõudu rakendada.

⁴⁹ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja artikkel 51. RT II 1996, 24, 95.

⁵⁰ Mälksoo, L.; Land, K.; Lindpere, H.; Madise, L.; Pedak, P.; Pisuke, H. Põhiseaduse § 121 kommentaarid, komm 11.2. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 788.

⁵¹ Kask, O.; Kodar, E.; Kirss, K.; Markvart, E.; Purtsak, K.; Põld, J. Põhiseaduse X peatüki kommentaarid, komm 8. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 807.

⁵² Riigikaitseaduse 112SE eelnõu seletuskiri, algatamine. Riigikogu XIV koosseis. Lk 126. Kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/> lehelt.

Olenemata isegi sellest, et teatud juhtudel võiks ülekaaluka avaliku huvi tõttu olla jõu kasutamise delegeerimine väljapoole riigiorganeid õigustatud, on riigi kohustus tagada teatud põhiõiguste kaitse igas olukorras.

Eelnimetatu tõttu ei saa riik tuumikfunktsioonide täitmisest loobuda üheski olukorras, sest nende täitmata jätmisel või olulisel vähenemisel ei ole võimalik rääkida enam toimivast riigist ning põhiseaduses sätestatud õigused muutuksid sisutühjaks⁵³.

Riigi nimel jõu kasutamine, täpsemalt relvajõu kasutamine, selle kasutamise reguleerimine ja kasutamise rikkumise korral vastutus ja karistamine, on üks riigi olulisemaid ülesandeid mistõttu pole seda ühelgi juhul võimalik delegeerida täidesaatva võimu organite ja asutuste pädevusest väljapoole.

1.1.3. Riigikaitse juhtimine

Riigikaitse reguleerimise oluliseks dimensiooniks on ka riigikaitse juhtimine ja korraldus (eelnevalt selgitatud riigikaitse organiseerimine ja sõjalise riigikaitse korraldamine kui riigikaitsefunktsiooni dimensioonid). Kes ja kuidas juhib riigikaitset rahuajal, ning eelnimetatust olulisemalt, kes ja kuidas juhib riigikaitset ohuolukorras. Põhiseaduse kohaselt kuulutab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni. Kuna põhiseaduse kohaselt on Vabariigi President Eesti riigikaitse kõrgeim juht, võib president sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni välja kuulutada ka ilma Riigikogu otsust ära ootamata. Sellise otsuse võib president teha riigivastase agressiooni korral. PS § 128 lg 2 järgi säilib riigipea roll agressiooni määratlemisel ja agressioonile reageerimisel. Sellest tuleneb riigipea õigus olla viivitamatult informeeritud kõigest, mis puudutab riigikaitset ja riigi julgeolekut⁵⁴. Riigikaitse korraldamise ja selle toimimise eest vastutab täitevvõim: valitsus ja kaitseminister. Riigikogu rahvaesindusena langetab tähtsaimad riigikaitseotsused, kehtestab riigikaitset reguleerivad seadused ning kontrollib valitsuse tegevust riigikaitse valdkonnas⁵⁵.

Kehtiva riigikaitse seaduse kohaselt korraldab sõjaseisukorra lahendamist peaminister. Eesti Kaitseväge juhib ainujuhtimise põhimõttel Kaitseväge juhataja.

⁵³ Riigikaitse seaduse 112SE eelnõu seletuskiri, algatamine. Riigikogu XIV koosseis. Lk 25. Kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/> lehelt.

⁵⁴ Madise, Ü.; Truuväli, E.-J. Põhiseaduse § 78 kommentaarid, komm 32. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 657.

⁵⁵ *Ibidem*, komm 32. lk 657.

1.1.4. Riigikaitse kui kodaniku põhikohustus

Põhiseaduslikke põhikohustusi on kahte tüüpi: ühed on suunatud individuaalsete vabaduste kaitsele ja teised üldise heaolu tagamisele. Teist liiki põhikohustusteks on muu hulgas kohustus kaitsta iseseisvust, riigikaitsekohustus.

Eesti kodaniku kohustus on olla ustav põhiseaduslikule korrale ning kaitsta Eesti iseseisvust, samuti võtta osa riigikaitsest seaduses sätestatud alustel ja korras. Seega on riigikaitsekohustus kodaniku põhikohustus, mille täitmisega tuleb isikul arvestada. Riigikaitsekohustus on koos teiste põhikohustustega vastandiks põhiõigustele – demokraatliku riigi aluseks ei ole üksnes põhiõigused. Riigikaitsekohustuse kui põhiseadusliku kohustuse täitmine toob endaga kaasa mitme põhiõiguse piiramise, kuid efektiivse riigikaitse vajadus kaalub põhiõiguste piiramise üles⁵⁶.

Autori hinnangul mängib suurt rolli riigikaitse põhiseaduse §-s 54 sätestatu. Nimetatud paragrahvi esimene lõige sätestab, et Eesti kodaniku kohus on olla ustav põhiseaduslikule korrale ning kaitsta Eesti iseseisvust. Paragrahvi teine lõige sätestab, et kui muid vahendeid ei leidu, on igal Eesti kodanikul õigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu. Riigikaitseorganid peavad seetõttu kõigile Eesti kodanikele looma võimaluse iseseisvuse kaitsmisel osaleda. Tegemist on riigikaitsefunktsiooniga, täpsemalt riigikaitse organiseerimise alla kuuluva kohustusega⁵⁷.

Lõikes 2 sätestatud Eesti kodaniku põhiõigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu täidab lõikega 1 sama, riigikaitse eesmärki. Põhiseaduslik kord moodustab avaliku korra tuuma⁵⁸. Enamasti mõistetakse avaliku korrana mis tahes seaduslikkust, põhiseadusliku korra mõiste hõlmab muu hulgas olulisemate põhiõiguste tunnustamist ja riigi institutsioonide toimimist. Põhiseadusliku korra mõiste on kitsam avaliku korra mõistest, sest põhiseadusliku korra mõiste alla käivad vaid need normid, mis aitavad ühiskonnasuhteid reguleerida ning tagavad riigi võimaluse eksisteerida⁵⁹. Esmalt kuulub põhiseadusliku korra alla riigi suveräänsus, kus Eesti riik loetakse iseseisvaks riigiks ning keelatud on Eesti muutmise mõne teise riigi osaks⁶⁰. Ükski välisriik ei saa Eestile panna

⁵⁶ TlnHKo 3-15-2451/11.

⁵⁷ Kask, O. Põhiseaduse § 54 kommentaarid, komm 6. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 555.

⁵⁸ *Ibidem*, komm 2. lk 554.

⁵⁹ Kask, O. Põhiseaduse § 54 kommentaarid, komm 2. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 554.

⁶⁰ Kask, O.; Kirss, K.; Kodar, E.; Purtsak, K.; Gross, M.; Põhiseaduse § 129 kommentaarid, komm 4. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 5., pärand. ja täiend. Vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020. lk 883.

kohustusi ega kohustuste täitmist kontrollida, kui Eesti riik pole selliseid kohustusi endale vabatahtlikult võtnud⁶¹. Teiseks kuuluvad põhiseadusliku korra mõiste alla põhiseaduse aluspõhimõtted, nagu demokraatia, õigus- ja rahvusriik, inimväärikuse ning põhiõiguste- ja vabaduste austamine⁶². Kolmandaks kuuluvad põhiseadusliku mõiste alla tingimused, mille alusel moodustatakse ning toimivad põhiseaduslikud institutsioonid⁶³.

PS § 54 lg 2 puhul on kaitsepoliitika aluseks oleva sättega, kus kajastatud omaalgatusliku vastupanu võimalus on üheks aluspõhimõtteks iseseisvuse kaitsel, mis haarab kaitsetegevusse kogu ühiskonna. Nimetatud paragrahvis sätestatu annab üksikisikule ultimatiivselt õiguse asuda agressiooni korral riigi kaitsele olukorras, kus riigiorganid seda mingisugusel põhjusel ei tee. Erinevus PS § 124 lg-s 1 toodud kohustusest seisneb selles, et PS § 124 lg 1 puhul on tegemist seaduse alusel toimuva tegevusega, mida juhivad pädevad riigiorganid. PS § 54 lg-st 2 tuleneva õiguse puhul toimub tegevus ilma riigiorganite juhtimiseta olukorras, kus ei ole välja kuulutatud sõjaseisukorda ega mobilisatsiooni⁶⁴.

Selline tegevus nõuab riigikaitseks muude vahendite puudumist ehk tegemist on sisuliselt viimase võimalusega. Eelkõige on PS § 54 lg 2 mõistes mõeldud olukordi, kus agressioon on sedavõrd efektiivne, et Riigikogu ega Vabariigi President ei ole võimelised sõjaolukorda ega mobilisatsiooni välja kuulutama, või toimub riigipööre, kus vastavad põhiseaduslikud organid lakkavad tegutsemast ning Kaitsevägi ja politsei toetavad riigipöörde korraldajaid⁶⁵. Omaalgatuslikkus ei eelda õiguse kasutamise eeldusena mingi ametiisiku üleskutset, kuid üleskutse tegemine vastupanu osutamiseks keelatud ei ole. Heaks näiteks on Kaitseliidu ülem, kes sellises olukorras sõjalist vastupanu organiseerida võiks⁶⁶. „Vastupanu vaadeldava sätte tähenduses on nii vägivallatu kui ka relvastatud vastupanu tingimusel, et see on rahvusvahelise õiguse põhimõtete kohaselt lubatud. Vastupanu ei tohi ületada põhiseadusliku korra tagamiseks vajalikku määra“⁶⁷. Kaitseliidust tuleb täpsemalt juttu hiljem, kuid etteruttavalt saab öelda, et Kaitseliit on ainus riigikaitseorganisatsioon Eestis, kuhu kuulub üle 25 000 vabatahtliku. Kaitseliit on sõjaväeliselt korraldatud, andes oma liikmetele nii sõjaväelist kui ka muud väljaõpet. Kaitseliidu ülesanneteks on muu hulgas osalemine riigi sõjalise võime

⁶¹ Kask, O.; Kirss, K.; Kodar, E.; Purtsak, K.; Gross, M.; Põhiseaduse § 129 kommentaarid, komm 4. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 5., pärand. ja täiend. Vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020. lk 883.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*, lk 884.

⁶⁴ *Ibidem*, komm 7. lk 555.

⁶⁵ Kask, O. Põhiseaduse § 54 kommentaarid, komm 7. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 555.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Kask, O. Põhiseaduse § 54 kommentaarid, komm 12. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 555- 556.

ettevalmistamisel ning Eesti elanike turvalisuse suurendamisel ja tagamisel. Kaitseliidu seadusest tulenevate ülesannete puhul on tegemist laiemalt maakaitseülesannetega, sest Kaitseliit täidab maakaitserolli. Kaitseliidu malevad katavad kogu Eesti territooriumi, võimaldades mastaapset maakaitset. Kaitseliidul on oma relvastus ning kaitseliitlased on ka nõuetekohaselt tähistatud. Nad kannavad vormiriietust koos vajalike embleemidega ning kannavad relvi avalikult, tänu millele ei läheks kaitseliitlased vastupanu osutamisel vastuolu ka rahvusvahelise õigusega. Kaitseliitlasi ei saaks sellisel juhul käsitleda kui tsiviilisikuid⁶⁸, kuid neid saab pidada relvajõudude liikmeteks ning vangi langemisel laieneksid neile sõjavangi õigused⁶⁹. Iga suvalise kodaniku vastupanu eelnimetatud dokumentides kehtestatu alla ei kuulu, mistõttu on igati vajalik, et vastupanu organiseeriks Kaitseliit. Organiseeritud vastupanul on rohkem võimalusi edukaks olemisel, kaitseliitlastest võitlejad saavad alustada vastupanu ning kaitseliitlastest võimaldajad organiseerida Kaitseliitu mittekuuluvate isikute värbamist, et kaasata vastupanuolukorras kõik soovi avaldavad kodanikud kaitsele.

Kaitseliitu juhib Kaitseliidu ülem, mistõttu oleks loogiline, et vastupanule kutsub Kaitseliidu ülem. Samas on võimaliku vaenlase jaoks Kaitseliidu ülem võibolla liiga loogiline sihtmärk ning vastupanule kutsumine tuleb hajutada mitme kaitseväelase ja vabatahtliku vahel.

Kokkuvõtvalt selgub, et riigivõimu teostavad laiemalt ka riigi asutatud avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kuid olulisemat osa riigivõimust peab täitma täidesaatev võim. Täidesaatev võim ei või samuti üldjuhul ise lõpuni otsustada, kuidas ja milliste asutuste abil olulisemat osa riigivõimust täita. Riigivõimu täitmise korraldamine, tingimused ja piirid sätestab seadusandja ehk Riigikogu. Kuna Eestis on kõrgeima võimu kandjaks rahvas, saab tema valitud Riigikogu ka pädevuse rahva jaoks olulisemate teemade reguleerimisel. Lisaks on teatud olukorras võimalik kodanikel endil ilma riigipoolse korralduseta asuda riigikaitsele. Ka selline vastupanu peab olema organiseeritud, et vastupanu oleks efektiivne, ning sellises olukorras võiks olla suurem roll kanda Kaitseliidul. Kaitseliitlastele tuleb eelkõige õpetada, kuidas olukorda ära tunda, kes vastupanule kutsub, millised on vastupanu vajavas olukorras need tegevused, mida peab Kaitseliit täitma.

⁶⁸ Tsiviilisikute sõjakaegse kaitse 12. augusti 1949 Genfi (IV) konventsioon – RT II 1999, 20, 120; 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta – RT II 1999, 21, 121.

⁶⁹ Sõjavangide kohtlemise 12. augusti 1949 Genfi (III) konventsioon – RT II 1999, 19, 117.

1.2. Seadusereservatsioon

Selles töös on oluline käsitleda seadusereservatsiooni põhimõtet, kuna olulisemat osa riigivõimust tuleb täita põhiseadusega kooskõlas olevate seadustega ning õigusvastaselt ei ole lubatud ühelt riigivõimu institutsioonilt kanda tema pädevust üle teisele institutsioonile.

PS § 3 lg-st 1 tuleneb legaalsuse põhimõte. Nimetatud legaalsuse põhimõttel on kaks olulisemat osa. Esiteks tähendab legaalsuse põhimõte, et individuaalseid vabadusi võib piirata haldusorgan vaid siis, kui teda volitab selleks seadus. Teiselt poolt ei tohi olla ükski halduse õigusakt (määrus, halduse üksikakt, üldkorraldus) vastuolus kõrgemal seisva õigusnormiga (seadus, põhiseadus). Esimest võib nimetada üldiseks seadusereservatsiooni põhimõtteks, teist seaduse prioriteedi põhimõtteks⁷⁰.

1.2.1. Üldine seadusereservatsioon

Üldist seadusereservatsiooni võib pidada PS § 3 lg-s 1 sätestatud põhimõtetest kõige olulisemaks⁷¹. Üldise seadusereservatsiooni põhimõte on jagatav kaheks: parlamendireservatsiooniks ja seadusliku aluse olemasolu nõudeks, mis puudutab põhiõigusi⁷².

Üldine seadusereservatsioon piiritleb seadusandliku ja täidesaatva võimu pädevusi ning keelab seadusandjal delegeerida täitevvõimule seda, milleks põhiseadus kohustab seadusandjat ennast. Seda põhimõtet konkretiseerib seaduslikkuse põhimõte, öeldes, et volituse alusel antud määrus peab vastama volitatavale seadusele. Seadusele vastavus tähendab, et antud volitust ei ületata ja reguleerima ei hakata küsimusi, mida volitus ei reguleeri⁷³.

1.2.2. Parlamendireservatsioon

„Parlamendi reservatsiooni põhimõtte kohaselt peab parlament otsustama kõik olulised küsimused. Seejuures on oluliste küsimuste hulgas neid küsimusi, mis on omakorda kaalukamad (nn tuumikküsimused). Need küsimused peab Riigikogu otsustama koosseisu häälteenamusega. Põhiseaduse § 104 lg 2 p 1–17 loetlevad need valdkonnad, mida tuleb riigi põhikorra seisukohast pidada olulisimateks küsimusteks“⁷⁴. Parlamendireservatsiooni kohaselt peab riigikogu kehtestama kõik ühiskonna toimimiseks vajalikud õigusnormid, omades ainsana

⁷⁰ Ernits, M. Põhiseaduse § 10 kommentaarid, komm 35. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 158.

⁷¹ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 19. lk 57- 58.

⁷² *Ibidem*, komm 20. lk 58.

⁷³ RKPJKo 3-4-1-5-05, p 9; 3-4-1-3-09, p 19.

⁷⁴ RKÜKo 3-2-1-40-15, p 46.

rahvalt saadud demokraatlikku legitimaatsiooni. Tähtsamate küsimuste hulka kuuluvad avaliku võimu toimimise ja põhiõiguste realiseerimise koha pealt olulised küsimused⁷⁵. Seadusandja ei tohi olulisi küsimusi jätta täitevvõimu otsustada ega anda haldusvõimule laia kaalutusõigust seaduse rakendamisel⁷⁶. PS § 104 lg 2 sisaldab seega oluliste esemete kataloogi⁷⁷. Olulisemad küsimused tuleb lahendada seadusega, kuid sellel on olemas ka erand. Teatavates olukordades võib olulisemaid küsimusi lahendada ka määrusega. Täidetud peavad olema järgmised kriteeriumid:

- määruse kehtestamiseks peab tulema volitusnorm koos piiridega seadusest⁷⁸;
- määrusel peab olema määruse andmiseks seaduslik alus;
- täidesaatva võimu antud määruse andmiseks peab olema volitusnorm, mis ei ole vastuolus põhiseadusega, ning määrus peab olema volitusnormi piiridega kooskõlas⁷⁹.

1.2.3. Seadusereservatsiooni nõue

Kuna riigivõimu võib teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, peab seadusandja otsustama kõik olulisemad küsimused riigis. Mida olulisem on otsus, seda otsesem peab riigiorгани legitimeeritus olema⁸⁰. Riigivõimu ei tohi teostada organid, kellel rahvaga legitiimne side puudub⁸¹.

Seadusereservatsiooni põhimõtte kohaselt on kohustus seadusega sätestada ka need piirangud, mis riivavad põhiõigusi, kui põhiseadus selle otsesõnu ette näeb. Sättest tuleneb ka isiku subjektiivne õigus riigi vastu⁸².

Seadusereservatsiooni järgi peab seadusandja minimaalselt seadma seadusega piirid, mille raames võib täitevvõim seaduse sätteid täpsustada⁸³.

⁷⁵ Eller, K. Demokraatia ja finantsstabiilsus. Õiguskantsleri taotlus Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks – *Juridica* 2012.

⁷⁶ Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana – *Juridica* 2004.

⁷⁷ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 24. lk 59- 60.

⁷⁸ RKPJKo III-4/1-1/94,3-4-1-10-02, p 26.

⁷⁹ RKPJKo 3-4-1-5-05.

⁸⁰ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 1 kommentaarid, komm 13. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 47.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Lehis, L.; Lind, K. Põhiseaduse § 113 kommentaarid, komm 1. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 754.

⁸³ Kask, O.; Ehrlich, S. A.; Henberg, A. Põhiseaduse § 31 kommentaarid, komm 20. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 419.

Riigi siseõiguse, täpsemalt võimude lahususe ja tasakaalustatuse valdkonnas eksisteerib kõrgemate riigiorganite pädevusi puudutav põhiseaduse reservatsioon⁸⁴. Põhiseaduse reservatsioon tähendab sisuliselt isekorraldusõigust, kus erinevad riigivõimu harud ja põhiseaduslikud institutsioonid peavad olema autonoomsed oma põhiseadusega antud pädevuse teostamise korraldamisel. Nimetatu tagab võimude lahususe põhimõtte olemasolu⁸⁵.

Riigikaitsefunktsioon on üheks olulisemaks riigi funktsiooniks, mis toob kaasa muu hulgas ulatusliku põhiõiguste riive. Seadusereservatsiooni kohaselt peab olulisemad küsimused otsustama seadusandja ning riigivõimust olulisema osa täitma täidesaatev võim, tagamaks julgeoleku tagamise ja põhiõiguste riive legitiimsuse.

PS § 3 lg 1 kohaselt tuleb põhiõiguste osas olulisemad piirangud ja piirangu rakendamise tingimused ning meetmed sätestada seadusega⁸⁶. „Avaliku võimu sekkumine eraõiguslikku sfääri saab toimuda seadusega kindlaks määratud tingimustel ja ulatuses”⁸⁷. Kokkuvõtvalt nõuab põhiõiguste piiramine demokraatlikult legitimeeritud seadusandja volitust, milleks on parlamendi poolt vastu võetud seadus ehk seadus formaalses tähenduses⁸⁸.

Põhiõigusi puudutavate nõuete reguleerimine seadusega on alati vajalik, ka siis, kui seda otsesõnu seaduses pole öeldud. Näiteks PS §-s 39 on nimetatud vaid riiki, kuid PS § 3 lg-s 1 tuleb iga riiklik kitsendus seadustada ning see keelab teostada riigivõimu ilma seadusliku aluseta⁸⁹. Üldisemalt on PS § 3 üks eesmärk siduda riigivõim ja seadus, mis tähendab, et riigi sekkumine põhiõigustesse on lubatud vaid juhul, kui seadusandja on kehtestanud volitusnormi⁹⁰.

Seadusereservatsiooni põhimõte on oluline, sest selle alusel selgub üldisemalt, et olulisemat osa riigivõimust tuleb reguleerida seadusega, ning ühtlasi, et riigivõimu institutsioonidel on oma pädevus riigivõimu teostamisel. Üldjuhul ei tohi oma pädevust delegeerida, mis puudutab olulisemat osa riigivõimust. Teatavatel juhtudel on Vabariigi Valitsuse õigus olulisemates küsimustes seadust määrusega täpsustada, kuid selleks peavad olema täidetud eelpool nimetatud nõuded. Üldjuhul Vabariigi Valitsusele antud volitus seadusi täpsustada peab olema

⁸⁴ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 17. lk 57.

⁸⁵ RKPJKo 3-4-1-3-05, p 42.

⁸⁶ RKPJKo III-4/1-1/94.

⁸⁷ RKHKo 3-3-1-41-00, p 4.

⁸⁸ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 19. lk 57- 58.

⁸⁹ Ernits, M. Põhiseaduse II peatüki kommentaarid, komm 46. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 111.

⁹⁰ Pärnamägi, I. Riikliku sekkumise eesmärgi kindlakstegemise praktiline pool. Mitmefunktsiooniliste meetmete probleem – Juridica 2019.

väga selgelt piiritletud, et ei oleks Vabariigi Valitsusele võimaldatud laia diskretsiooniõigust seaduse täpsustamisel.

1.3. Delegeerimine

Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ning sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Põhiseaduse § 3 lg 1 esimeses lauses on sätestatud üldine seadusereservatsiooni põhimõte⁹¹. Tulenevalt põhiseaduses sätestatud demokraatia põhimõttest peab olulisemad küsimused ühiskonnas otsustama siiski seadusandja ning ta saab oma ülesandeid delegeerida täidesaatvale võimule (haldusorganitele) vaid piiratud ulatuses⁹². „Lisaks põhiseadusele on ka rahvusvahelised sõjategevust puudutavad allikad nagu STPE konventsioon üpris selgelt sõnastanud, et delegeerida ei tohi funktsioone, mis on olemuslikult riiklikud. Viimaste hulka peaksid kuuluma muu hulgas vahetu osalemine vaenutegevuses, sõjapidamine, luure, spionaaž, vangide võtmine, politsei pädevused, kinnipeetud isikute ülekuulamine ja õigusloome“⁹³. Põhimõtteliselt tähendab eeltoodu, et Riigikogu peab seadustega otsustama olulisemad küsimused ja nende reguleerimise ühiskonnas ning täidesaatev võim peab olulisemate küsimuste osas seaduseandja ehk Riigikogu tahte ellu viima. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid⁹⁴. Seadusandja peab seaduses määrama riigikaitseülesande, kuid seda võib täidesaatev võim täpsustada⁹⁵.

Vabariigi Valitsusel on õigus välja anda määrusi, kuid määrustega ei tohi reguleerida valdkondi, mis nõuavad seadusjõulisi õigusakte. Määrustega on võimalik seadusi täpsustada, omades selleks vastavat, seadusest tulenevat volitust⁹⁶. Sellele on juhtinud tähelepanu Riigikohus: „Täitevvõimu üldaktide andmiseks peab seaduses olema vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning selle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.“⁹⁷ Vabariigi Valitsuse määrustega

⁹¹ RKÜKo 3-4-1-10-00, p 31

⁹² Aedmaa, A.; Lopman, E.; Parrest, N.; Pilving, I.; Vene, E., „Haldusmenetluse käsiraamat“. Kirjastus Juura 2004. lk 449.

⁹³ Värk, R. Sõjalisi ja turvateenuseid pakkuvate eraettevõtjate õiguslik staatus relvakonfliktis. – Juridica, 2012. Lk 780-789.

⁹⁴ RKo 3-4-1-10-02, p 24.

⁹⁵ Ernits, M. Põhiseaduse II peatüki kommentaarid, komm 31. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 106.

⁹⁶ RKPJKo III-4/A-2/94.

⁹⁷ RKPJKo 3-4-1-3-96.

täpsustatakse ja konkretiseeritakse seaduste regulatsioone, et muuta seadused rakendatavaks. Valitsuse määrustele kirjutavad alla peaminister, asjaomane minister ja riigisekretär⁹⁸.

Normiloome pädevuse osaline delegerimine põhiseaduses nimetamata organile või juriidilise isiku juhtorganile on lubatud, kui esineb kaalukas põhjus ning olulisuse põhimõtte ei nõua, et küsimuse otsustaks Riigikogu⁹⁹. Põhiseadus seda otseselt ei keela. Küsitav on, kas PS § 104 lg-s 2 reguleeritud valdkondades saab Riigikogu normiloome pädevust delegerida¹⁰⁰.

1.3.1. Delegerimise alus ja määrusandlusõigus

Eesti õigekeelsuse sõnaraamat annab delegerimise mõistele tähenduseks õigust siirma, volitama¹⁰¹. Eeltoodu täpsustuseks võiks öelda, et delegerimine tähendab delegerija õigust anda teatav osa oma pädevusest ja ülesannetest täitmiseks teisele isikule.

Üldiselt näeb seadusandja võimalust täitevvõimul teatud küsimusi ühiskonnas otsustada täidesaatva võimu asutuste kaudu ehk haldusorganite õiguses anda välja määrusi. Määruste andmise õiguse näeb seadusandja ette seadustes vastava volitusnormiga¹⁰². Tegemist on täitevvõimu üldaktiga. Volitusnormiga täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärk on arusaadavalt näidata, millist halduse üksikakti võib haldusorgan anda¹⁰³. Avaliku ülesande delegerimise lubatavus sõltub sellest, kas tegemist on sooritus- või riivehalduse valdkonda kuuluva ülesandega. Sooritushalduse puhul on delegerimine üldjuhul lubatud, kuid riivehalduse puhul tuleb delegerimist igal üksikjuhul hinnata. Riivehalduse valdkonda kuuluv avaliku ülesande delegatsioon nõuab sellekohast õigustust. Näiteks juba PS § 3 lg-st 1 tulenev riigi tuumikfunktsioonide delegerimise keeld seab piirangud avaliku ülesande delegatsioonile, mistõttu on vajalik ülesande delegerimist alati hinnata¹⁰⁴.

⁹⁸ Loot, H. Põhiseaduse § 88 kommentaarid, komm 4. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 682.

⁹⁹ RKÜKo 3-2-1-40-15, p-d 51–54.

¹⁰⁰ Mõttus, A.; Jäätma, J.; Koitmäe, A.; Madise, L.; Runthal, T.; Pöld, J.; Sarv, J.; Tupay, P.- K. Põhiseaduse § 59 kommentaarid, komm 6. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 573.

¹⁰¹ Erelt, T., Leemets, T., Mäearu, S., Raadik, M. „Eesti õigekeelsussõnaraamat 2018“. Kirjastus EKSA 2018.

¹⁰² RKPKo 3-4-1-3-96, p 3.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 10. lk 55.

Eristatakse üldvolitust ehk generaal delegatsiooni ja erivolitust ehk spetsiaal delegatsiooni. Üldvolitus on üldiselt määratletud volitus määruste kehtestamiseks teatud valdkonnas, erivolitus on ühekordne volitus konkreetse määruse kehtestamiseks¹⁰⁵.

Delegatsiooninorm ehk volitusnorm on alati suunatud tulevikku ning seda tuleb eristada juba olemasoleva õigusakti sanktsioneerimisest, mille tulemusena tunnustatakse juba kehtivat õigusakti ning kohustatakse seda rakendama ka tulevikus. See tähendab, et delegatsiooninorm kui üksnes tulevikku suunatud volitus ei saa õiguspäraseks muuta ehk legaliseerida varem antud õigusakti¹⁰⁶. Õigusteoorias eristatakse määruseid *intra legem* ehk seadust täpsustavaid määrusi, määruseid *praeter legem* ehk seadust asendavaid määrusi ning määruseid *contra legem* ehk seadust muutvaid või tühistavaid määrusi. Reeglina võib täidesaatev võim anda üksnes *intra legem* määrusi – täitevvõimul on lubatud seadusi täpsustada, kuid tal ei ole lubatud kehtestada iseseisvaid uusi regulatsioone¹⁰⁷.

Vabariigi Valitsuse pädevuses on seaduse alusel seaduste täitmiseks määruste andmine, mis on oma olemuselt materiaalsed seadused ehk sisaldavad õigusnorme. Üldiselt on legaalsed vaid spetsiaal delegatsiooni alusel antud määrused *intra legem*. Sellega nõustub ka Riigikohus¹⁰⁸. Et valitsus saaks realiseerida oma määrusandlusõigust, peab seadus sisaldama vastavat volitust¹⁰⁹.

Nagu eelnevast selgub, võib riigi haldusorganite määruste puhul reeglina kasutada üksnes spetsiaal delegatsiooni – see tagab kooskõla õigusriigi ja demokraatia põhimõtetega.

1.3.2. Määruste kooskõla seadusega ning volitusnormi kooskõla põhiseadusega

Nimetatud punkt on oluline vastamaks käesoleva töö neljandale uurimisküsimusele, mis puudutab Vabariigi Valitsuse õigust täpsustada Kaitseväge sõjalisi ülesandeid, mille täitmise võib Kaitseliitu kaasata. Täidesaateva võimu organite antud määrused peavad olema kooskõlas kehtiva õigusega. Kooskõla kehtiva õigusega tähendab eelkõige materiaalsel õiguspärasust. Määrused peavad olema kooskõlas seaduste ja põhiseadusega¹¹⁰. Ka seadusandja enda antud kehtestatud normid, muu hulgas ka volitusnormid, peavad olema põhiseadusega kooskõlas.

Norm on põhiseadusega formaalselt kooskõlas, kui see vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele¹¹¹. Teatavatel juhtudel

¹⁰⁵ Aedmaa, A.; Lopman, E.; Parrest, N.; Pilving I.; Vene E.; „Haldusmenetluse käsiraamat“. Lk 458.

¹⁰⁶ Aedmaa, A.; Lopman, E.; Parrest, N.; Pilving, I.; Vene, E. „Haldusmenetluse käsiraamat“. Lk 459.

¹⁰⁷ *Ibidem*, lk 449.

¹⁰⁸ RKPJKo III-4/A-2/94.

¹⁰⁹ Merusk, K. Põhiseaduse § 87 kommentaarid, komm 4. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 681.

¹¹⁰ Aedmaa, A.; Lopman, E.; Parrest, N.; Pilving I., Vene, E. „Haldusmenetluse käsiraamat“. Lk 452.

¹¹¹ RKPJKo 3-4-1-15-11, p 22.

vajavad volitusnormid ka seda, et seadusandja oleks ära määranud diskretsiooni, millistes piirides võib täidesaatva võimu organ, kes määruse annab, tegutseda¹¹². Diskretsiooni ulatuse määramine on oluline just selliste regulatsioonide puhul, kus toimub ulatuslik põhiõiguste riive, või kui regulatsiooni kehtestamise kohustus peab põhiseaduse kohaselt toimuma seaduste kaudu. Viimane tingimus tähendab seda, et seadusega ei pea kehtestama absoluutselt kogu regulatsiooni, vaid teatavatel juhtudel peavad kohustuste tekkimise elemendid olema seaduses välja toodud. Nende elementide hulka võivad kuuluda kohustuse tekkimise alus ja kohustatud subjekt, kohustuse suurus või selle kindlakstegemise tingimused, rahalise kohustuse puhul tasumise või sissenõudmise kord ja muud kohustuse olemuslikud tunnused¹¹³. Määrusega rahalise kohustuse kehtestamine täidesaatva võimu poolt võib antud juhul olla lubatav, kui seadusandja on fikseerinud tasude alumise ja ülemise piiri ehk konkreetse diskretsiooni¹¹⁴. Keelatud on aga delegerida eelnimetatud elementide kehtestamise õigus täidesaatvale võimule¹¹⁵. Sellistel puhkudel tuleb eelistada regulatsiooni kehtestamist seadusandja poolt, kuid olenevalt regulatsiooni olemusest võib tulla ette erandeid, kus seadust täpsustava regulatsiooni väljatöötamine ja kehtestamine on mõistlikum anda täidesaatvale võimule. Kui diskretsiooniulatus jääb sellistel puhkudel määramata, võib see kaasa tuua olukorra, kus volitusnorm on formaalselt põhiseadusega vastuolus¹¹⁶.

Mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda täpsem peab olema volitusnorm. Volitusnormist peavad täpselt selguma antava määruse sisu, eesmärk ja ulatus ning määrust andma volitatud pädev haldusorgan¹¹⁷ ehk seadusandja peab määrama võimalikult täpselt volituse alusnormide koosseisud ja õigusjärelmid¹¹⁸. Kui volitusnorm on umbmäärane, kahjustab umbmäärasus üldist õiguskindlust ja võib tekkida oht riigiehituslike põhimõtete ning igapäevaste õiguste ja vabaduste kahjustamiseks. Põhiõigustesse sekkumist lubavas volitusnormis peavad olema selleks materiaalõiguslikud kriteeriumid ning järgida tuleb proportsionaalsuse nõuet ehk ülemäärase sekkumise keeldu¹¹⁹. Vabariigi Valitsus peab delegeeritud normiloome käigus järgima põhiseadust ning tõlgendama nii seadust kui ka delegatsiooninormi kooskõlas põhiseadusega¹²⁰.

¹¹² RKO 3-4-1-22-03, p 19.

¹¹³ RKPJKo 3-4-1-14-09, p 28.

¹¹⁴ RKO 3-4-1-22-03, p 19.

¹¹⁵ RKPJKo 3-4-1-14-09, p 29, RKO 3-4-1-2-98, pV.

¹¹⁶ RKPJKo 3-4-1-15-11, p 24.

¹¹⁷ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksuu, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 28. lk 62.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ Pärnamägi, I. Riikliku sekkumise eesmärgi kindlakstegemise praktiline pool. Mitmefunktsiooniliste meetmete probleem – *Juridica* 2019.

¹²⁰ RKPJKo 3-4-1-1-98, p V.

Volitusnormi alusel on võimalik seadust täpsustada ka erinevate kordade ja eeskirjade järgi. Korra kehtestamine tähendab volitust nõuda seadusest tulenevat kohustus- või keelunormi täitmist, õigust ja kohustust kehtestada menetlusnormid¹²¹, kuid volitusnorm ei hõlma volitust kehtestada seadusega võrreldes täiendavaid sisulisi piiranguid¹²².

Kui seadusandja on seadusega määranud konkreetse küsimuse lahendamise kindlale haldusorganile, ei ole võimalik sellel organil küsimuse lahendamist edasi delegeerida¹²³. Oma ülesannetest mõne teise organi kasuks saab asutus loobuda vaid seaduses või määruses sätestatud juhtudel ja tingimustel, vastavalt sellele, millise õigusaktiga on ülesanne talle peale pandud¹²⁴. Võimalus haldusorganil talle delegeeritud teise institutsiooni või organi ülesandeid edasi delegeerida peab tulenema samast volitusnormist.

1.3.3. Delegeerimise erinevad võimalused

Selles alapeatükis on välja toodud võimalused, kuidas avalikku ülesannet edasi delegeerida. Avaliku ülesande täitmise delegeerimiseks on kolm erinevat võimalust.¹²⁵

Esimene delegeerimise viis on avalik-õigusliku juriidilise isiku juurde eraõigusliku isiku loomine ning sellele ülesande täitmise delegeerimine. Tegemist on formaalse delegeerimisega, kus vastutus ülesande täitmise eest jääb delegeerijale.

Teine delegeerimise võimalus on funktsionaalne delegeerimine, kus avaliku ülesande täitmine delegeeritakse eraõiguslikule isikule, kes ei sõltu delegeerijast¹²⁶. Nimetatu nõuab piisava järelevalve kehtestamist, sest delegeerija vastutab delegeeritud ülesande õiguspärase täitmise eest, kuigi ülesande täitja ei sõltu delegeerijast. Nimetatud funktsionaalne delegeerimine on võimalik, kui selline otsus ei kahjusta nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse¹²⁷.

Kolmas võimalus on kanda avalik ülesanne ühiskondlikku sfääri ehk muuta ülesanne ühiskondlikuks ülesandeks. Sellise delegeerimise puhul on tegemist materiaalse delegeerimisega. Delegeerimisel ei tohi unustada, et riik ei vabane vastutusest eksistentsiaalselt

¹²¹ RKPJKo 3-4-1-3-09, p 20.

¹²² RKPJKo 3-4-1-3-09, p 20.

¹²³ RKHK 3-3-1-28-98, p 3.

¹²⁴ Aedmaa, A.; Lopman, E.; Parrest, N.; Pilving, I.; Vene, E. „Haldusmenetluse käsiraamat”. Lk 52.

¹²⁵ RKTkm 3-2-1-149-03 p 13.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ Andresen, E. Riigivastutus ilma riigi vastutusest: notari, kohtutäituri ja vandetõlgi isiklik ametivastutus Euroopa õiguse ja riigiõiguse vaatepunktist.- *Juridica*, 2006 9. Lk 601-611.

vajalik teenus kättesaadavaks muuta¹²⁸. Avalik võim võib ka omandada osaluse juba tegutsevates juriidilistes isikutes – anda avaliku teenuse osutamise üle juba tegutsevatele avaliku võimu kandjast sõltumatutele eraõiguslikele isikutele (avaliku ülesande delegeerimine)¹²⁹. Riikliku ülesande delegeerimine on nii piiritlemata arvuga juhtumite kui ka üksikjuhtumite korral võimalik halduslepinguga riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel. Lepingu sõlmimiseks on vajalik seadusest tulenev volitus¹³⁰.

Ümberpööratult kuulub delegeerimise võimalikkuse alla ka keeld teatud ülesandeid mitte delegeerida. Näiteks pole lubatud konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisvaldkonda kuuluvate suhete reguleerimine lihtseadustega. „Konstitutsioonilistes seadustes pole lubatud viitenormid lihtseadustele ega delegatsiooninormid täitevvõimu üldakti andmiseks küsimustes, mis oma olemuselt kuuluvad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemesse“¹³¹.

„Teistsuguse tõlgenduse kohaselt oleksid viitenormid siiski lubatud, kuid üksnes siis, kui vastava küsimuse reguleerimine ei ole olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisese. See kehtib ka juhtudel, kui konstitutsioonilises seaduses pole mõistlik korrata lihtseaduses sätestatud ning kordamata jätmise tõttu ei kannata õigusselgus“¹³².

1.3.4. Põhiõigusi puudutavate küsimuste lahendamise delegeerimine

„Üldise seadusereservatsiooni põhimõte piiritleb seadusandliku ning täidesaatva võimu pädevust“¹³³. Parlamendireservatsiooni kohaselt ei tohi täitevvõimule delegeerida neid ülesandeid, mis on põhiseadusega pandud seadusandja kohustuseks. Seda ei tohi teha ka tingimusel, et on tagatud kohtulik kontroll või ülesanne on delegeeritud ajutiselt¹³⁴.

Eelnimetatud põhimõte on oluline just põhiõiguste realiseerimise koha pealt, kus olulised otsused peab langetama seadusandja¹³⁵. Põhiseaduses ette nähtud pädevus- ja vorminõuete eesmärk on tagada põhiseaduse kandvate printsiipide (õigusselguse, õiguskindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte) järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse. Täitevvõim

¹²⁸ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, kumm 6. lk 54.

¹²⁹ Aedmaa, A.; Lopman, E.; Parrest, N.; Pilving, I.; Vene E. „Haldusmenetluse käsiraamat“. Lk 251.

¹³⁰ Olle, V.; Almann, A.; Kolk, T.; Liventaal, J.; Madise, Ü. Põhiseaduse § 154 kommentaarid, kumm 4.3. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 952.

¹³¹ RKPJKo 3-4-1-1-98.

¹³² Mõttus, A.; Jäätma, J.; Kolk, T.; Liventaal, J.; Oja, L.; Pöld, J.; Truuväli, E.-J.; Tupay, P.-K. Põhiseaduse § 104 kommentaarid, kumm 10. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 722- 723.

¹³³ RKPJKo 3-4-1-18-07, p 36; 3-4-1-14-09, p 32.

¹³⁴ RKPJKo III-4/A-1/94, 3-4-1-18-07, p 36.

¹³⁵ RKÜKo 3-3-1-41-06, p 21.

võib seadusega kehtestatud põhiõiguste- ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid¹³⁶.

Seadusandja võib oma pädevuses olevad küsimused delegerida ning võimaldada täitevvõimul põhiõigustesse sekkuda üksnes seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi alusel¹³⁷. Üldise seadusereservatsiooni väljenduseks on ka PS § 87 punkt 6, mis annab Vabariigi Valitsusele õiguse anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi.

Täitevvõimule võib seadusandja delegerida piirangute rakendamise seisukohalt üksnes ebaoluliste küsimuste lahendamise, täitevvõimule ei tohi anda pädevust kehtestada seadusega võrreldes ulatuslikumaid piiranguid¹³⁸. Täitevvõimu antud määrus on põhiseadusega vastuolus, kui see on antud põhiseadusevastase volitusnormi alusel, määrus on antud ilma volitusnormita või pole sellega kooskõlas¹³⁹. Täitevvõim võib vähem intensiivseid piiranguid määrusega kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel¹⁴⁰.

1.3.5. Riigivõimust olulisema osa delegerimine

Nagu juba eelnevalt mitmel korral välja on toodud, on tuumikülesanded olulisem osa riigivõimust ja neid ei saa eraisikule delegerida¹⁴¹. Nimetatud põhimõtet nimetatakse riigi tuumikfunktsiooni delegerimise keeluks. Kuigi olulisemate ülesannete puhul kehtib eraisikule delegerimise keeld, on erandjuhtudel võimalik teatavat osa tuumikülesandest delegerida avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele¹⁴². Nimetatud nõue on eriti oluline, kui täitevvõimu tegevus kohustab isikuid või piirab nende õigusi¹⁴³. Seadusandja peab üldiselt otsustama kõik olulised asjad riigis, mitte jätma neid täidesaatva võimu otsustada¹⁴⁴.

¹³⁶ RKPJKo 3-4-1-10-02, p 24.

¹³⁷ RKPJKo 3-4-1-55-14, p 46

¹³⁸ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 23. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 59.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ RKÜKo 3-4-1-8-09, p 160.

¹⁴¹ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 3. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 52.

¹⁴² RKÜKo 3-4-1-10-00, p 28, RKPJKo 3-4-1-34-14, p 44.

¹⁴³ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 21. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 58.

¹⁴⁴ RKPJKo 3-4-1-55-14, p 46.

Üks näide legitiimsest riigi tuumikülesande delegatsioonist on Kaitseliit, millele on delegeritud piiratud osa riigikaitsefunktsiooni täitmisest¹⁴⁵.

Üldise seadusereservatsiooni põhimõtte konkretiseerib võimude jaotumist seadusandja ja täitevvõimu vahel, täpsemalt seadusandja ja määrusandja vahel¹⁴⁶. Seadusereservatsiooni mõtte kohaselt peab kõik põhiõiguste realiseerimise koha pealt olulised küsimused otsustama seadusandja¹⁴⁷. Eeltoodu on oluline põhiõiguste kaitse ja põhiseaduse printsiipide järgimise tagamiseks.

Riigivõimu tuumikfunktsioonide hulka kuulub muu hulgas seadusandlus, mida riik tulenevalt PS § 3 lg-st 1 koosmõjus § 59 ja § 65 p-ga 1 ei tohi delegeerida. Lisaks sellele ei tohi seadusandja delegeerida ega võimaldada delegeerida eraisikule kohtu funktsioone ega täitevvõimu ülesandeid, mis kuuluvad riigi tuumikülesannete hulka¹⁴⁸.

Riigivõimu tuumikfunktsioonide hulka kuulub veel selliseid ülesandeid, mida delegeerida ei tohi, kuid nendel käesolevas töös rohkem ei peatuta.

Kokkuvõtvalt tuleks kordade kehtestamise määrusandjale delegerimisega olla tagasihoidlik või seda pigem sootuks vältida, kuna menetluskord tagab isiku menetlusõigusi, mistõttu on üldjuhul tegu olulise küsimusega § 3 lg 1 esimese lause mõttes. Riigikohus on teises kontekstis märkinud: „Sellest sättest tuleneb muu hulgas, et täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes õigusnormid, mille on vastu võtnud kohast menetlust järgides organ, kellele on põhiseadusega antud pädevus kehtestada üldkohustuslikke õigusnorme.”¹⁴⁹

Delegerimisest kokkuvõtvalt rääkides ei tohi seadusandlik ja täidesaatev võim delegeerida seda olulisemat osa riigivõimust, mida nemad täitma peavad. Ühtlasi ei tohi delegeerida ulatuslikke põhiõiguste riivet kaasa toovaid kohustusi. Näiteks, põhiõiguste riive korral peab riive alus tulenema seadusest või äärmisel juhul sellisest määrusest, mille on andnud täidesaatev võim seadusest tuleneva volitusnormi alusel, jäädes seaduses sätestatud diskretsiooni raamidesse.

¹⁴⁵ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 3. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017 lk 58.

¹⁴⁶ RKPJKo 3-4-1-18-07, p 36, 3-4-1-14-09, p 32.

¹⁴⁷ RKÜKo 3-3-1-41-06, p 21.

¹⁴⁸ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 5. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 53- 54.

¹⁴⁹ RKPJKo 3-4-1-14-08, p 33.

Rääkides riigikaitsefunktsioonist, ei tohi täidesaatva võimu pädevusest väljapoole delegeerida riigikaitse organiseerimist, jõu kasutamist ja sõjalise riigikaitse korraldamist. Täidesaatval võimul on võimalik neid tegevusi täpsustada, jäädes volitusnormi ja diskretsiooni piiridesse.

2. Riigi tuumikfunktsiooni kandvad Kaitseliidu ülesanded

Kaitseliit on avalik-õiguslik juriidiline isik ja ainus riigikaitseorganisatsioon Eestis. Käesolevas peatükis käsitleb autor Kaitseliidu olemust, Kaitseliidu rolli ühiskonnas ja riigikaitstes kitsamalt, Kaitseliidu ülesandeid, riigikaitsefunktsiooni kandvaid Kaitseliidu ülesandeid ning Kaitseliidule delegeeritud tuumikfunktsiooni täitmise ulatust.

2.1. Riigikaitseorganisatsioonide olemus ja korraldus

PS § 126 lg 2 kohaselt sätestatakse muu hulgas riigikaitseorganisatsioonide korraldus seadusega, kuid täpsustamist vajab, millist organisatsiooni riigikaitseorganisatsiooniks üldse nimetada saab. Riigikaitseorganisatsiooni legaaldefiniitsiooni, ülesandeid ja volituste piire põhiseadus ammendavalt ei ava¹⁵⁰. PS § 126 lg 2 kohaselt on riigikaitseorganisatsiooni loomise eelduseks talle pandud ülesannete ja volituste piiride seadmine seaduse alusel. Riigikaitseorganisatsioonide loomise eelduseks olev seadusliku aluse põhimõte täidab riigikaitseorganisatsiooni ülesehituse, juhtimise, pädevuse ja funktsioonide sätestamise võimaluse. Riigikaitseorganisatsiooni loomine seaduse alusel loob võimaluse ka demokraatlikuks kontrolliks haldusjärelevalve abil.

Riigikaitse ja riigikaitseorganisatsioonide korralduse täpne sisu on ajas muutuv mõiste, mis oleneb sise- ja välispoliitilisest julgeolekusituatsioonist ning millele peab seadusandja vormi andma. Riigikaitse organiseerimine, jõu kasutamine ja sõjalise riigikaitse korraldamine on riigi tuumikfunktsioon ja seega ei tohiks üldjuhul olla seda võimalik delegeerida, vaid riik peab tagama riigi kaitsevõime olemasolu¹⁵¹.

Riigi tuumikfunktsiooniks nimetatakse riigi põhiülesandeid, mis on olulisim osa riigivõimust. Riigivõim on riigi kolmas element territooriumi ja rahva kõrval – riigile kuulub seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim, mida teostavad riigiorganid. Riigikaitseorganisatsioon ei ole riigiorgan, mistõttu esmapilgul vaadates ei tohiks riigikaitseorganisatsioonile delegeerida olulisemaid riigikaitseülesandeid ehk neid, mis kuuluvad eelnimetatud tuumikfunktsiooni hulka. Samas on seda Eesti ühiskonnas siiski tehtud ja selle delegeerimise õiguspärasust ja võimalusi hinnatakse käesolevas töös.

¹⁵⁰ Kask, O.; Kodar, E.; Kirss, K.; Markvart, E.; Purtsak, K.; Põld, J. Põhiseaduse X peatüki kommentaarid, komm 7. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 806.

¹⁵¹ Kask, O.; Kodar, E.; Kirss, K.; Markvart, E.; Purtsak, K.; Põld, J. Põhiseaduse § 124 kommentaarid, komm 1. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 808- 809.

2.2. Kaitseliit kui ainus riigikaitseorganisatsioon Eestis

Kaitseliidu seaduse kohaselt on Kaitseliit Kaitseministeeriumi valitsemisalas tegutsev vabatahtlik, sõjaväeliselt korraldatud, relvi valdav ja sõjaväeliste harjutustega tegelev riigikaitseorganisatsioon¹⁵². Kaitseliit on avalik-õiguslik juriidiline isik, mis täidab talle seadusega pandud ülesandeid. Kaitseliidu ülesehitus, ülesanded ja volituse piirid on sätestatud seadusega.

Praegu on Kaitseliit ainus riigikaitseorganisatsioon Eestis, välistatud ei ole teiste riigikaitseorganisatsioonide tekkimine Kaitseliidu kõrvale. Iga relvi valdav või sõjalisi harjutusi harrastav ühing või liit ei ole riigikaitseorganisatsioon. Organisatsiooni, mis panustab alaliselt riigikaitse tervikuna ning mille tegevust riik otseselt mõjutab ja suunab, kuid mis ei ole orgaaniliselt ja formaalselt riigivõimuga seotud, saab pidada vaid relvi valdavaks, sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavaks ühinguks või liiduks, mitte riigikaitseorganisatsiooniks. Kaitseliidu kui riigikaitseorganisatsiooni eesmärk on lõimida vabal tahtel riigikaitse huvides ühinenud kodanikud riigikaitse süsteemi¹⁵³.

Kaitseliidu dualistlik olemus, mis seisneb vabatahtlikul liikmeskonnal põhineva kodanikuühenduse ja sõjaväeliselt korraldatud riigikaitseorganisatsiooni sümbioosis, kajastub kõigis Kaitseliidu ülesanneteks olevates valdkondades. Riik on delegeerinud osa avaliku võimu teostamist Kaitseliidule¹⁵⁴.

Sümbioos vabatahtlikkusele põhinevast kodanikuühendusest ja sõjalise korraldusega riigikaitseorganisatsioonist teeb Kaitseliidust ainulaadse organisatsiooni¹⁵⁵.

Ka teistel väikestel riikidel on seaduse alusel loodud ja sõjaväeliselt korraldatud riigikaitseorganisatsioonid. Õiguslikult lähim Kaitseliidule on Taani Kodukaitse. Vabatahtlikus Taani Kodukaitse on praegu ligi 62 000 liiget, organisatsioon tegutseb regionaalsel põhimõttel ning on valmisolekus kogu aeg kõikjal riigis¹⁵⁶. Taani Kodukaitse asutati hiljem kui Kaitseliit, nimelt pärast teist maailmasõda, aastal 1949 ning tegemist on Taani vabatahtliku

¹⁵² Kaitseliidu seadus – RT I, 19.03.2019, 117.

¹⁵³ Kaitseliidu seaduse seletuskiri 190 SE, Riigikogu XII koosseisu esimene lugemine, 2013, lk 7. Kättesaadav veebist aadressil www.riigikogu.ee

¹⁵⁴ *Ibidem*, lk 6.

¹⁵⁵ Kaitseliidu seaduse seletuskiri 190 SE, Riigikogu XII koosseisu esimene lugemine, 2013, lk 7. Kättesaadav veebist aadressil www.riigikogu.ee.

¹⁵⁶ Eesti Nato Ühing. Domeen www.eata.ee. Täpsemalt kättesaadav lingilt <https://www.eata.ee/taani-kodukaitse-tostab-oma-sojalist-voimekust/>

riigikaitseorganisatsiooniga. Taani Kodukaitse põhiline eesmärk on toetada Taani riiklikke sõjalisi jõude, kuid ühtlasi vajadusel ka politseid ja päästeasutusi tagamaks siseturvalisust.

2.3. Kaitseliidu sünd ja selle roll Eesti ühiskonnas

Kaitseliit sündis omakaitseorganisatsioonina 11. novembril 1918, enne vabadussõja ametlikku algust¹⁵⁷. Okupatsioonivõimude survele likvideeriti Kaitseliit 27. juunil 1940¹⁵⁸. Kaitseliit taastati kodanikualgatuse korras 1990. aasta 17. veebruaril, seega enne Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamist¹⁵⁹.

Kaitseliidu taastamine enne Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamist näitab ilmekalt, et mitte riik ei ole otsustanud luua ühe valdkonna haldamiseks iseseisvat avalik-õiguslikku juriidilist isikut, vaid kodanikud on koondunud ühendusse, millele riik on otsustanud delegeerida osa riigi ülesannetest, andes talle ka avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuse. Vajadus sätestada Kaitseliit avalik-õigusliku juriidilise isikuna on tingitud Kaitseliidu tegutsemisest relvastatud organisatsioonina. Näiteks on Kaitseliidu tegevus suunatud isikute sõjalise väljaõppe parandamisele ja selle taseme hoidmisele, riigivõimu toetamisele hädaolukorras või päästesündmuse lahendamisel. Kuna Kaitseliit on kaasatud riigi sõltumatus, iseseisvuse ja põhiseadusliku korra kaitsele, on tegemist organisatsiooniga, mis on loodud ja tegutseb avalikes huvides ehk tegemist on avalik-õigusliku juriidilise isikuga¹⁶⁰.

Tänapäeva mõistes võib Kaitseliidu-sarnase organisatsiooni alguse leida 1917. aasta kevadest. Vene veebruarirevolutsiooni üks esimesi saavutusi oli senise politsei hävitamine, mis tõi kaasa kuritegevuse kasvu. Märtsis 1917 otsustas Tallinna linnavolikogu kuritegevuse taltsutamiseks luua omakaitseorganisatsiooni. Ühe ööpäeva jooksul registreeriti sadu vabatahtlikke, jagati meestele välja relvad ja tunnusena valged käelindid ning saadeti tänavatele patrullid¹⁶¹. Kui Omakaitse ja teised Kaitseliidu-eelsed organisatsioonid olid puhtalt korrakaitsele suunatud, siis Kaitseliidust sai juba riigikaitseorganisatsioon¹⁶².

Nimelt, 11. novembril 1918 kogunes põranda alt välja tulnud Eesti Ajutine Valitsus oma esimesele istungile. Muu hulgas pandi seal ühe otsusepunktina kirja: „Maa kaitsmine Eesti Kaitse Liidu kätte anda.“ Sellega legaliseeriti seni põranda all olnud Kaitseliit ja anti

¹⁵⁷ Lään, T. Ühine tahe, lk 4.

¹⁵⁸ *Ibidem*, lk 31.

¹⁵⁹ Lään, T. „Kolmas algus. Kaitseliit 1990- 1993.“ Tallinn. Kaitseliit 2010. lk 4.

¹⁶⁰ Kaitseliidu seaduse seletuskiri 190 SE, Riigikogu XII koosseisu esimene lugemine, 2013, lk 7. Kättesaadav veebist aadressil www.riigikogu.ee.

¹⁶¹ Lään, T. Ühine tahe, lk 5.

¹⁶² *Ibidem*, lk 3.

organisatsioonile riiklik ülesanne ehk selle otsusega sätestati ametlikult, et Kaitseliit on riigikaitseorganisatsioon. Vabadussõja esimestest lahingutest peale olidki Kaitseliidu üksused rindel¹⁶³.

2.4. Kaitseliidu mõiste ja eesmärk ning tema õiguslik seisund

Kaitseliidu seaduse § 3 lg 2 kohaselt on Kaitseliit avalik-õiguslik juriidiline isik, kelle õigusliku seisundi sätestavad Kaitseliidu seadus ja selle alusel antud õigusaktid. Sama seaduse § 2 lg 1 järgi on Kaitseliit Kaitseministeeriumi valitsemisalas tegutsev vabatahtlik, sõjaväeliselt korraldatud, relvi valdav ja sõjaväeliste harjutustega tegelev riigikaitseorganisatsioon. Kaitseliidu õigusi võib suurendada või piirata üksnes seadusega¹⁶⁴.

Vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TSÜS) § 25 lg-le 2 on avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel. Juriidilise isiku liigitamisel lähtutakse üldjuhul ajaloolisest huvikriteeriumist. Avalik-õiguslikku juriidilist isikut eristab eraõiguslikust asjaolu, et avalik-õiguslik juriidiline isik on loodud avalikes huvides ehk täidab üldsuse huve¹⁶⁵. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute pädevus avalik-õiguslikes suhetes ei ole universaalne ja sõltub igal konkreetsel juhul asutatud avalik-õigusliku juriidilise isiku ülesannetest¹⁶⁶.

Kaitseliit on ülesandekeskne, tulevikku vaatav ja kogu ühiskonna kompetentse kaasav vabatahtlik riigikaitseorganisatsioon, mis tugineb rahva kaitsetahtele, usaldusväärsele koostööle ning järgib ühiskonna arengut ja põhiväärtusi eesmärgiga tagada Eesti Vabariigi iseseisvus ja territoriaalne terviklikkus¹⁶⁷.

Kaitseliidu raskuskeskmeks on vabatahtlikel põhinev võitlusvõimsus. Võitlusvõimsus väljendub inimeste vabas tahtes panustada riigikaitse, inimeste oskustes, teadmistes ja vilumustes ning neile antava väljaõppe kvaliteedis ja tegutsemist võimaldavas varustuses. Vabatahtlikkus on võitlusvõimsuse tähtsaim, moraalne komponent. Seetõttu on Kaitseliidu puhul oluline säilitada vabatahtlikkus. Kõik Kaitseliidu tegevused peavad tagama

¹⁶³ Lään, T. Ühine tahe, lk 3.

¹⁶⁴ Kaitseliidu seadus – RT I, 19.03.2019, 117.

¹⁶⁵ Kull, I.; Käerdi, M.; Kõve, V.; Varul, P. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Juura 2010. Lk 85.

¹⁶⁶ Merusk, K. Avalik õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. – Juridica 1996 lk 174-178.

¹⁶⁷ Kaitseliidu peastaap, „Kaitseliidu arengukava 2030” – Kaitseliit 2017. Tallinn. Lk 4.

vabatahtlikkuse püsivuse Kaitseliidu liikmete hulgas ja aitama kaasa uute vabatahtlike liitumisele¹⁶⁸.

2.5. Kaitseliidu riigikaitsefunktsiooni kandvad ülesanded

Kaitseliidu seaduse § 4 lg 1 punktide 2 ja 4 järgi valmistab Kaitseliit ette riigi sõjalise kaitse võimet, osaleb Eesti elanike turvalisuse suurendamises ja tagamises ning annab ja korraldab tegevliikmetele sõjaväelist väljaõpet kaitseväeteenistuse seaduse § 6 lõike 3 alusel Kaitseväe juhataja kehtestatud korras¹⁶⁹. Uue, menetluses oleva riigikaitseseadusega on planeeritud muuta ka Kaitseliidu seadust. Kavandatud muudatusega määratakse Kaitseliidu kui avalik-õigusliku juriidilise isiku riigikaitseülesanded. Need on Kaitseliidu seaduse § 4 lõike 1 punktides 2–4 ja punktis 7 sätestatud järgmised ülesanded: riigi sõjalise kaitse võime ettevalmistamine, Eesti elanike turvalisuse suurendamises ja tagamises osalemine, tegevliikmetele sõjaväelise väljaõppe andmine kaitseväeteenistuse seaduse § 6 lõike 3 alusel Kaitseväe juhataja kehtestatud korras ning riigikaitseobjektide ja riigikaitse eesmärgil kasutatava vara ning Eesti välisesinduste valve. Siinkohal tuleb märkida, et nii kehtiv Kaitseliidu seadus kui ka riigikaitse seadus on andnud riigikaitseobjektide ja välisesinduste valve teostamise kohustuse Kaitseliidule. Uue riigikaitse seaduse seletuskirjaga selgitatakse, et nimetatud ülesanne on ka üks olulisemaid riigikaitseülesandeid, mis kannab endas tuumikfunktsiooni.

„Riigikaitseülesandeid täidetakse kaitseolukorra lahendamiseks või selle toetamiseks. Kaitseolukorra tingib üldjuhul oht Eesti riigi iseseisvusele ja sõltumatusle, territoriaalsele terviklikkusele, põhiseaduslikule korrale või kogu ühiskonna elukorraldusele ning teatud juhul tuleb selle lahendamiseks välja kuulutada erakorraline seisukord või sõjaseisukord, mille lahendamine eeldab kogu riigi pühendunud panustamist“¹⁷⁰.

Kaitseliidu neljast riigikaitseülesandest kaks on suunatud Kaitseväe riigi sõjalise kaitsega seotud ülesannete toetamisele, sest neid täites osaleb Kaitseliit sõjalise kaitse ettevalmistamises andes kodanikele nõutud väljaõpet, et Kaitsevägi saaks asuda riiki sõjaliselt kaitsma. Vabatahtlikkusel põhinev Kaitseliit osaleb riigi sõjalise kaitse võime ettevalmistamises ning Eesti elanike turvalisuse tagamises ja isamaalises kasvatamises¹⁷¹. Riigikaitse strateegia¹⁷² kohaselt vastutavad riigikaitse eest Kaitseministeerium ja Kaitsevägi, sellesse kaasatakse ka

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ Riigikaitse seaduse 112SE eelnõu seletuskiri, algatamine. Riigikogu XIV koosseis. Lk 222. Kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/> lehelt.

¹⁷⁰ *Ibidem*, lk 221.

¹⁷¹ Riigikogu 12.05.2010 vastu võetud otsus „Eesti julgeolekupoliitika alused“, lk 11.

¹⁷² Riigikaitse strateegia 2010. Tallinn. Lk 7.

Kaitseliit. Kaitseliidu peamine ülesanne sõjalise kaitse korraldamisel on kaitsetahte suurendamine ning riigi sõjaliseks kaitseks valmistumine sõjalise kaitsetegevuse, sealhulgas sissitegevuse ja vastupanuliikumise planeerimise ning selles osalemise näol. Kaitseliidule tagatakse stabiilne osakaal sõjalise kaitse eelarvest¹⁷³. Kaitseliidus riigi sõjalise kaitse võime ettevalmistamise ülesande täitmisel on määrava tähtsusega Kaitseliitu kuuluvate tegevliikmete hulk, kes sobivad väljaõppeliste, vanuseliste ning tervises seisundiga seotud nõuete järgi Kaitseväe sõjaajaüksuste koosseisu. Riigi üldine eesmärk on sõjaaja koosseisu hõlmatute arvu suurendamine ning neile asjakohase väljaõppe ja varustuse võimaldamine¹⁷⁴.

Eesti elanike turvalisuse suurendamises ja tagamises osalemine on oluliselt laiem ülesanne ning katab nii riigi sisemise kui ka välise rahu kaitsmises osalemist, millest üks või teine on olulisem sõltuvalt kaitseolukorra ja selle tinginud ohu eripärast. Neljas ülesanne ehk riigikaitseobjektide ja riigikaitse eesmärgil kasutatava vara ning Eesti välisesinduste valve toetab nii riigi sõjalist kaitsmist kui ka kogu Kaitseministeeriumi valitsemisala toimimist, sest Kaitseliidu seaduse § 69 lõike 2 alusel kehtestatud määruse järgi kuuluvad Kaitseliidu alaliselt valvatavate objektide hulka erinevate funktsioonide ja valdajatega hooned ja territooriumid ning Kaitseväe ajutised julgeolekualad¹⁷⁵.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et riigikaitsefunktsioonist olulisem osa, mida peab täitma riik ise ning mida ta delegeerida ei tohi, on ülesanne luua institutsioone, mis tegelevad välise rahu ja julgeoleku tagamisega. Lisaks eelnevale ei tohi riik kolmandatele isikutele delegeerida riigikaitse organiseerimist, jõu kasutamist ja sõjalise riigikaitse korraldamist. Eeltoodud määratlusest lähtuvalt võib öelda, et Kaitseliidu ülesannetest riigi sõjalise kaitse võime ettevalmistamine ning tegevliikmetele sõjaväelise väljaõppe andmine kaitseväeteenistuse seaduse § 6 lõike 3 alusel Kaitseväe juhataja kehtestatud korras kuuluvad kindlasti ülesannete hulka, mis täidavad riigikaitsefunktsiooni ja kuuluvad justkui riigikaitse organiseerimise ja sõjalise riigikaitse korraldamise valdkonda, mida eeltoodu kohaselt riik delegeerida ei tohiks. Kolmas ülesanne, mis justkui oleks osa riigikaitsefunktsioonist, mida täidesaatev võim peab ise täitma, on Kaitseliidu ülesanne osaleda Eesti elanike turvalisuse suurendamises ja tagamises. Oma abstraktsuses on võimalik ka see ülesanne liigitada ülesannete hulka, mis täidab endas riigikaitsefunktsiooni. Lisaks eelnevale on ülesanne osaleda riigikaitseobjektide ja riigikaitse

¹⁷³ Riigikaitse strateegia 2010. Tallinn. Lk 9

¹⁷⁴ Riigikaitse seaduse 112SE eelnõu seletuskiri, algatamine. Riigikogu XIV koosseis. Lk 222- 223. Kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/> lehelt.

¹⁷⁵ *Ibidem*, lk 222.

eesmärgil kasutatava vara ning Eesti välisesinduste valves. Viimati nimetatud ülesanne toob väga piiratud kaasa õiguse kasutada jõudu, mis omakorda kuulub riigikaitsefunktsiooni alla.

Täiendavalt ei piirdu riigikaitse arendamine ainult sõjalise kaitse organiseerimisega, vaid panustada tuleb ka julgeoleku tagamise ja tsiviilvõimude abistamise võimetusse ning vabatahtlikkuse ja rahva kaitsetahte kasvatamisse. Arenguperioodi jooksul korraldab Kaitseliit riigikaitsealaste teadmiste ja oskuste laiemaks levikuks laiapõhjalist riigikaitset käsitlevat väljaõpet ka neile inimestele, kes otseselt riigi sõjalise kaitse korraldamises ei osale¹⁷⁶.

Kehtivad Kaitseliidu ülesanded on üpris sarnased sellele, millised olid Kaitseliidu ülesanded Eesti ühiskonnas pärast vabadussõda. Vabariigi Valitsuse 02.05.1931¹⁷⁷ kinnitatud Kaitseliidu põhikirja kohaselt olid Kaitseliidule antud olulisemateks riigikaitse ülesanneteks seadusliku võimu abistamine, Eesti põhiseadusliku korra ja kodanike julgeoleku kaitsmine, ühiskondlike õnnetuste puhul abiandmine ja liikmetele sõjalise õppuse ja kasvatuse andmine. Seda kinnitas ka 1934. aastal Kaitseliidu ülema antud käskkirjaga kehtestatud Kaitseliidu kodukord¹⁷⁸, lisades põhimõtte, et Kaitseliit on apoliitiline. Nii nagu tänapäeval, oli ka tookord Kaitseliitu astumine vabatahtlik.

Üks Kaitseliidu põhiline ülesanne on maakaitseülesannete täitmine. Tegemist on Kaitseliidule pandud sõjaliste ülesannetega, mille ettevalmistamisega Kaitseliit peab tegelema. Sõjalise kaitse võime kandjateks on Kaitseliidu ettevalmistatavad Kaitseväge lahingu- ja toetusüksused (võitlejad ja võimaldajad) ning nende võimete saavutamiseks vajalikud võimendajad. Esmased otsustavad tingimused on seotud nende üksuste täieliku lahinguvalmiduse saavutamisega¹⁷⁹.

Ülesanded, mis sisaldavad riigikaitsefunktsiooni ehk riigikaitsest seda olulisemat osa, mis Kaitseliidule on delegeeritud, on riigi sõjalise kaitse võime ettevalmistamine ning tegevliikmetele sõjaväelise väljaõppe andmine kaitseväeteenistuse seaduse § 6 lõike 3 alusel Kaitseväge juhataja kehtestatud korras. Täiendavalt kuulub siia alla Kaitseliidu ülesanne osaleda Eesti elanike turvalisuse suurendamises ja tagamises ning riigikaitseobjektide ja riigikaitse eesmärgil kasutatava vara ning Eesti välisesinduste valves. Tegemist on üldisemalt Kaitseliidule pandud maakaitseülesande täitmisega, kus Kaitseliit valmistab Kaitsevägele ette lahingu- ja toetusüksusi ning osaleb Kaitseväge toetavates tegevustes, näiteks oluliste objektide valves.

¹⁷⁶ Kaitseliidu arengukava 2030, lk 8.

¹⁷⁷ Vabariigi Valitsuse poolt 2. mail 1931 kinnitatud „Kaitseliidu põhikiri“.

¹⁷⁸ Kaitseliidu ülema käskkiri nr 86, 14. dets. 1934 .

¹⁷⁹ Kaitseliidu arengukava 2030, lk 5.

2.5.1. Kaitseliidu liikmed

Kaitseliidu liikmed on olulise tähtsusega, sest just nemad on need, kes asuvad tegutsema nii lahingolukorras Kaitseväes kui ka toetavates tegevustes nii Kaitseväes kui ka Kaitseliidus. Kaitseliidu liikmeskond on väga suur, luues Eesti riigikaitset ellu viiva jõu.

Kaitseliidu tuum on tema liikmeskond. Kaitseliidu seaduse kohaselt võib Kaitseliidu liikmeks astuda juba seitsmeaastaselt ning Kaitseliidu liikmeks astumine ja Kaitseliidust välja astumine toimub rangelt vabatahtlikult. Kaitseliidu liikmed jagunevad tegev-, noor-, toetaja- ja auliikmeteks ning struktuuriüksuste kaupa järgmiselt: kaitseliitlane, naiskodukaitsja, kodutütar või noorkotkas.

Kaitseliidul on praegusel ajal *ca* 26 000 liiget¹⁸⁰, millest Kaitseliidu kui riigikaitseorganisatsiooni tuumiku (sh arvuliselt) moodustavad Kaitseliidu tegevliikmed. Kaitseliidu tegevliikmetel ning ka teatavate tingimuste täitmisel Kaitseliidu toetajaliikmetel on Kaitseliidu seaduse kohaselt õigus kasutada teenistusülesannete täitmiseks Kaitseliidu relva ning taotleda ka Kaitseliidu relva kandmise luba. Kaitseliidu seaduse järgi võib tegevliikmeks olla 18-aastane Eesti kodanik. Tegevliikme olulisus seisneb selles, et vaid nemad saavad osaleda mitmes olulises ülesandes, mida peab täitma Kaitseliit. Näiteks, Kaitseliidu seaduse § 4 lõigetes 2–4 sätestatud ülesannetes ehk Kaitseliidu riigikaitse ülesannetes saavad osaleda suuresti vaid tegevliikmed. Kaitseliidu seaduse § 4 lõigetes 2–4 sätestatud ülesanded on järgmised:

- valmistada ette riigi sõjalise kaitse võimet;
- osaleda Eesti elanike turvalisuse tagamises ja suurendamises;
- anda ja korraldada tegevliikmetele sõjaväelist väljaõpet kaitseväeteenistuse seaduse § 6 lõike 3 alusel Kaitseväe juhataja kehtestatud korras.

Eelnevad kolm ülesannet kannavad üldise arusaama järgi riigi tuumikfunktsiooni ehk riigikaitsefunktsiooni. Tegemist on sellise funktsiooniga, mida peab täitma riik ise, kuid antud juhul on ta osaliselt delegeerinud selle täitmise Kaitseliidule.

Kaitseliidu ülesanded ning talle pandud ootused on välja toodud ka mitmes strateegilises dokumendis. Riigikaitse arengukavas¹⁸¹ nimetatakse järgmise kümne aasta jooksul riigikaitse raames arendatavad võimed ja tegevused ning seda riigikaitse laiast käsitusest lähtuvalt.

¹⁸⁰ www.kaitseliit.ee

¹⁸¹ Riigikaitse arengukava 2017-2026. Riigikantselei, 2017: Tallinn. Lk 4.

Arengukava kesksel kohal on nii mittesõjalised kui ka sõjalised võimed ja tegevused, mis on vajalikud ohustsenaariumitega toimetulekuks¹⁸².

Nimetatud arengukava koostamisse kaasati ka Kaitseliidu esindajad, ning kuna Kaitseliit on riigikaitse laias käsitluses kesksel kohal, on üheks riigikaitse arengukava üldeesmärgi mõõtmise mõõdikuks Kaitseliidu liikmete arv¹⁸³.

Strateegilises dokumendis „Eesti julgeolekupoliitika alused“¹⁸⁴ on räägitud Kaitseliidust sõjalise kaitse kontekstis. Eesti sõjalise kaitse eesmärk on ennetada sõjalisi ohte ja vajaduse korral neid tõkestada või tõrjuda. Selleks võtab Eesti kaitse- ja heidutushoiaku, mis peab olema usutav, ja tugineb iseseisvalt väljaarendatavatele sõjalistele võimetele ja kollektiivkaitsesele. Eesti kaitseb rünnaku korral oma territooriumi alates riigipiirist kogu territooriumi ulatuses ja jätkab sõjalise vastupanu osutamist ka aladel, mille üle on kontroll ajutiselt kaotatud. Eesti kaitsmiseks kasutatakse kogu riigi sõjalist, majanduslikku ja muud potentsiaali. Ühiskonna maksimaalse osaluse kaitse- ja vasturündetegevuses kindlustavad elanike suur kaitsetahe, laialdane sõjaväeline väljaõpe ja Kaitseliidu arvukas liikmeskond¹⁸⁵. Kaitseväge üksused komplekteeritakse tegevväljastest, kaitseliitlastest ja reservis olevatest isikutest. Ajateenistus säilib reservüksuste peamise mehitamisvahendina ja värbamisväljana tegevväljastest leidmiseks. Üksuste väljaõpet korraldatakse ühiskonda kaasates ja selle toetusel, laiendades pidevalt sõjaväelise väljaõppega isikute ringi. Väljaõppe tõhustamiseks arendatakse tänapäevastele vajadustele vastavaid harjutusalasid maal, õhus, merel ja küberruumis.

Kaitseliidu liikme ülesanded, õigused ja kohustused ning ühtlasi ka vastutus tulenevad Kaitseliidu seadusest. Kaitseliidu liikmeks astumine on vabatahtlik, kuid teenistuskohustuste täitmine mitte, kui liige on asunud teenistuskohustust täitma. Kaitseliidu seaduse kohaselt on teenistuskohustus ülesanne, mida Kaitseliidu liige täidab Kaitseliidu seaduse § 4 lg-s 1 sätestatud Kaitseliidu ülesannete täitmise eesmärgil ning Kaitseliidu koosseisus lg-s 2 nimetatud korrakaitseorgani ülesannete ja lg-s 3¹ nimetatud Kaitseväge ülesannete täitmisel osalemise või valves osalemise eesmärgil. Kui Kaitseliidu liige muu hulgas teenistuskohustuse täitmisel rikub Kaitseliidu liikme tegevust sätestavate õigusaktide nõudeid või jätab täitmata käsu, võib liiget distsiplinaarkorras karistada.

Kaitseliidu liikmeks saab astuda küll vabatahtlikult, kuid Kaitseliidus olles liige oma tegevustes vaba ei ole. Nimetatu toob kaasa põhiõiguste riive.

¹⁸² Riigikaitse arengukava 2017-2026. Riigikantselei, 2017: Tallinn. Lk 4.

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ Eesti julgeolekupoliitika alused, lk 11.

¹⁸⁵ *Ibidem*,

2.6. Kaitseliidule delegeeritud riigikaitsefunktsiooni ulatus

Eelnevate punktide kokkuvõtteks võib öelda, et Kaitseliit on põhiseaduse kohaselt selline organisatsioon, mis võib kanda riigikaitsefunktsiooni. Kaitseliit on asutatud seaduse alusel, ta on allutatud sõjaväelisele korrale ning tema ülesanded, õigused ja kohustused tulenevad otse õigusaktidest. Kaitseliit on ainus asutatud relvi valdav ja sõjaväeliste harjutustega tegelev juriidiline isik, kelle ülesanded on sätestatud seadusega. Relvi valdavate ja sõjaliselt korraldatud ühingute loomisele on sätestatud erisused. Sõjaväeliselt korraldatud ühingutena tuleb mõista selliseid ühinguid, kus valitseb käsuvõim ja alluvus. Relvi valdavate, samuti sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavate ühingute ja liitude moodustamiseks on nõutav eelnev luba, mille andmise tingimused ja korra sätestab seadus. Eelnev luba peab olema ka teistsuguse korraldusega ühingutel, mis harrastavad sõjalisi tegevusi. Lisaks on Kaitseliidu puhul piiratud erinevaid põhiõigusi, nagu ühinemisvabadus ja sõnavabadus. Piirangud peavad olema põhiseaduse kohaselt kehtestatud seadusega¹⁸⁶. Tuginedes eelnevale, võib öelda, et Kaitseliit on legitiimne riigikaitserolli kandev organisatsioon Kaitseväge kõrval. Kaitseliit on allutatud sõjaväelisele juhtimisele, annab muu hulgas oma vabatahtlikele liikmetele sõjaväelist väljaõpet ning kannab maakaitserolli.

Eelnimetatud tingimuste ja nõuete eesmärk on riigi julgeoleku ja ühiskonna turvalisuse kaitse, sõjaväeliselt korraldatud ühingute puhul ka selle liikmete kaitse ning vajadus vältida võimalikke organiseeritud tegevusi, mis nimetatud väärtusi võivad ohustada¹⁸⁷. Relvi valdavate ja sõjaväeliste harjutustega tegelevad ühingud on põhiseadusega täiendava kaitse ja kontrolli all¹⁸⁸.

Kuna Kaitseliit on seaduse alusel tegutsev avalik-õiguslik juriidiline isik, peavad ühinemisvabaduse piirangud, sh ühingust väljaarvamine, olema sätestatud seadusega. Samuti peaksid Kaitseliidu liikme sõnavabaduse piirangud olema PS § 45 kohaselt kehtestatud seadusega.

Selliste liitude või ühingute moodustamisel tuleb ka täpselt määratleda, milliseid harjutusi peetakse sõjalisteks. Kaitseliit on ainus asutatud relvi valdav ja sõjaväeliste harjutustega tegelev juriidiline isik, kelle ülesanded on sätestatud seadusega. Kuna Kaitseliit oma elukorraldusega toimib läbi konkreetse seaduse, on tema asutamiseks olemas seadusandja luba.

¹⁸⁶ RKPJK 3-4-1-8-06 .

¹⁸⁷ Ehrlich, S. A.; Kask, O. Põhiseaduse § 48 kommentaarid, komm 14. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 535.

¹⁸⁸ RKÜK 21710423.

Kokkuvõtvalt on Kaitseliidu puhul tegemist organisatsiooniga, millele on seadusandja andnud avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuse ja mille õigused ja kohustused tulenevad otse seadusest. Seadusandja ehk Riigikogu, kes on Kaitseliidu seadusega Kaitseliidule andnud avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuse, ei ole Kaitseliidule delegeerinud Riigikogu pädevuses olevate küsimuste otsustamist. Samas on Riigikogu delegeerinud siiski teatava osa riigivõimu teostamisest Kaitseliidule. Eeltoodu delegeerimine kuulub kõige lähemalt just materiaalse delegeerimise alla, kus riigivõim on osa oma ülesannetest seaduste kaudu delegeerinud kolmandale isikule. Avalik-õiguslik juriidiline isik on loodud seaduse alusel ja avalike ülesannete täitmiseks, mis tähendab, et avalik-õiguslik isik on samuti laiemalt riigivõimu teostaja.

Kaitseliidu riigikaitsefunktsiooni ulatus tuleneb eelkõige Kaitseliidu seaduse § 4 lg 1 p-dest 2–4 ning 7. Kuna Kaitseliidule on pandud üldisemalt maakaitserolli täitmine, on Kaitseliidu ülesandeks üldisemalt eelkõige Kaitsevägele lahingu- ja toetusüksusi ette valmistada. Nimetatu kuulub riigikaitsefunktsioonist riigikaitse organiseerimise ja sõjalise riigikaitse korraldamise alla. Kaitseliidu seaduse § 4 lg 1 p 7 kohaselt võiks Kaitseliit väga kitsalt rakendada ka jõudu, mis kuulub riigikaitsefunktsioonis riigi nimel jõu kasutamise alla. Ebamäärasem on Kaitseliidu seaduse § 4 lg 1 p-st 3 tulenev ülesanne, mis sätestab üsna hägused piirid, kui soovida Kaitseliidule täiendavaid ülesandeid määrata.

3. Kaitseliidule riigi tuumikfunktsiooni delegeerimise õiguspärasus

3.1. Kaitseliidule määratud riigikaitsefunktsiooni täitvate ülesannete kooskõla põhiseadusega

Kaitseliidu seaduse kohaselt täidavad riigikaitsefunktsiooni kehtiva Kaitseliidu seaduse § 4 lg 1 punktides 2–4 ning 7 sätestatud ülesanded. Nendeks ülesanneteks on riigi sõjalise kaitsevõime ettevalmistamine, osalemine Eesti elanike turvalisuse tagamises ja selle suurendamises, tegevliikmetele sõjaväelise väljaõppe andmine ja korraldamine kaitseväeteenistuse seaduse § 6 lg 3 alusel Kaitseväe juhataja kehtestatud korras. Uue, menetluses oleva riigikaitseadusega on planeeritud muuta ka Kaitseliidu seadust. Kavandatud muudatusega määratakse Kaitseliidu kui avalik-õigusliku juriidilise isiku riigikaitseülesanded, milleks on lisaks eeltoodule ka Kaitseliidu seaduse § 4 lg 1 p-s 7 toodud vajaduse korral riigikaitseobjektide ja riigikaitse eesmärgil kasutatava vara ning Eesti välisesinduste valve tagamine. Kuigi nimetatud ülesanded on ka kehtiva Kaitseliidu seaduse kohaselt Kaitseliidu ülesanneteks, ei ole täna kehtivatest seadustes üheselt määratud, millised on Kaitseliidu riigikaitseülesanded. Siinkohal tuleb märkida, et kehtiv Kaitseliidu seadus kui ka riigikaitseadus on andnud riigikaitseobjektide ja välisesinduste valve teostamise kohustuse Kaitseliidule. Uue riigikaitseaduse seletuskirjaga selgitatakse, et nimetatud ülesanne on ka üks olulisemaid riigikaitseülesandeid, mis kannab endas tuumikfunktsiooni. Põhimõtteliselt on planeeritud uue riigikaitseadusega üheselt ära näidata, millised on Kaitseliidu ülesannetest need olulisemad ehk millised on Kaitseliidu riigikaitseülesanded.

Kaitseliidule määratud riigikaitseliste ülesannete kooskõllalisust põhiseadusega tuleb hinnata, vastates järgmisele neljale küsimusele:

1. Kuidas ja kes on Kaitseliidule pandud riigikaitseülesanded määranud;
2. kas Kaitseliidu tegevus ja Kaitseliidu liikmeks olemine piirab isikute põhiõigusi, kas need piirangud on proportsionaalsed ja kas nende piirangute teostamise üle on tagatud järelevalve;
3. kas Kaitseliit kuulub riigivõimu hulka, mis on kohustatud täitma olulisemat osa riigivõimust;
4. kas olemas on põhiseaduse kohane luba Kaitseliidu moodustamiseks.

Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ning sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Eeltoodust tulenevalt peab olulisemad küsimused ühiskonnas otsustama seadusandja.

Kaitseliidu need ülesanded, mis on riigikaitseülesanded, kannavad endas riigikaitsefunktsiooni. Kaitseliidu riigikaitseülesanded on Kaitseliidule pandud Kaitseliidu seaduse ja osaliselt riigikaitseseadusega.

Vastavalt eespool toodule selgub, et Kaitseliidu riigikaitseülesanded on Kaitseliidule pannud seadusandja. Vastus esimesele küsimusele on, et Kaitseliidule on riigikaitseülesanded määratud seadusega ning teinud on seda seadusandja. Nimetatuga on esimene eeldus põhiseaduspärasuse osas täidetud.

Kaitseliidu liikmeks astumine ja liikmeks olemine piirab isikute põhiõigusi. Kaitseliidus piiratakse kindlasti ühinemisevabadust, mis tuleneb PS §-st 48, ja sõnavabadust, mis tuleneb PS §-st 45. Kaitseliitu astumine on küll vabatahtlik, kuid astumiseks on võimalikele liikmetele ette nähtud tingimused, mille mittetäitmisel Kaitseliidu liikmeks ei saa. Ühtlasi on tingimused liikmete Kaitseliidu-poolseks väljaarvamiseks, kui Kaitseliidu liige ei täida talle seatud tingimusi või rikub Kaitseliidu liikme kohustusi. Kaitseliidu liige ei ole oma väljaütlemistes täielikult vaba. Kaitseliidu liikme kohustusteks on muu hulgas käituda alati väärikalt, olla eeskujuks ning mitte kahjustada oma tegevusega Kaitseliidu mainet. Teataval määral võib olla riivatud ka õigus vabale eneseteostusele, sest kuigi Kaitseliitu astumine ja sealt välja astumine on vabatahtlik, ei ole kaitseliitlane teenistuskohustust täitma asudes enam oma tegevuses vaba. Teenistuskohustuste täitmisel allub kaitseliitlane oma vahetule juhile ning peab täitma tema käsku, ühtlasi pole võimalik teenistuskohustuste täitmise ajal Kaitseliidust välja astuda.

Põhiõiguste piiramine eeldab legitimeeritud seadusandja volitust, kus volitamine toimub seaduste abil. PS § 3 lg 1 kohaselt on seadusteks seadused formaalses tähenduses ehk parlamendi vastu võetud seadused. Seadusandja kohustus reguleerida põhiõiguste seisukohalt olulisi küsimusi tuleneb PS § 3 lg-st 1.

Kaitseliidu puhul on põhiõiguste riive sätestatud seadusega ning Kaitseliidu seaduses on ette nähtud ka järelevalvemeetmed kontrollimaks, kas põhiõiguste riive toimub õiguspäraselt. Kaitseliidu seaduse kohaselt teostab Kaitseliidule eraldatud avaliku sektori vahendite kasutamise seaduslikkuse ja tulemuslikkuse üle majanduskontrolli Riigikontrolli Riigikontrolli seaduses sätestatud korras. Kaitseliidu seaduse ja selle alusel antud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise õiguspärasuse üle teostab haldusjärelevalvet Kaitseministeerium. Kaitseväge teostab haldusjärelevalvet Kaitseliidu seaduse alusel Kaitseväge juhataja kehtestatud nõuete täitmise üle ning ravimiseaduses ning narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seaduses ja nende alusel antud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle Kaitseliidus.

Kuna Kaitseliit on avalik-õiguslik juriidiline isik, kelle õigused ja kohustused tulevad peajasjalikult Kaitseliidu seadusest, ning Kaitseliit on allutatud sõjaväelisele juhtimisele, toimub Kaitseliidu tegevuse üle ka Kaitseliidu seaduses sätestatud korra alusel järelevalve. Ühtlasi, kuna tegemist on avalik-õigusliku juriidilise isikuga, on teatud juhtudel võimalik Kaitseliidu liikmetel oma õiguste kaitseks pöörduda kohtusse. Lisaks tsiviilkohtule on võimalik Kaitseliidu vastu pöörduda halduskohtusse. Kohtusse pöördumise õigus koos Kaitseliidu seadusest tuleneva Kaitseliidu tegevuse osas toimuva järelevalvega täidab Kaitseliidu suhtes demokraatliku kontrolli põhimõtteid.

Põhiseaduse § 15 sätestab üldise põhiõiguse, mille kohaselt on igaühel võimalik õiguste ja vabaduste rikkumise korral pöörduda kohtusse. Halduskohtumenetluse seadustiku¹⁸⁹ § 4 lg 1 kohaselt on avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamine halduskohtu pädevuses. Riigikohus on muu hulgas öelnud, et „avalik-õiguslik vaidlus eeldab igal juhul, et õigussuhte üks osapooltest oleks avaliku võimu kandja. Üldjuhul on selleks riik, kohalik omavalitsusüksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik. Üldjuhul võib eeldada, et avalike ülesannete täitmine on reguleeritud avaliku õiguse normidega”¹⁹⁰. Täiendavalt on Riigikohus öelnud, et „avalik-õiguslikuks võib pidada otsust, mille tegemine või vastuvõtmine nõuab avalik-õigusliku menetluskorra järgimist”¹⁹¹. Täiendavalt saab avalik-õiguslikku ja eraõiguslikku suhet eristada muu hulgas subjektiteooria järgi. Subjektiteooria kohaselt on avalik-õiguslik see suhe, kus avaliku võimu kandja osaleb erisubjektina, kelleks ei saa normaalolukorras olla eraisik. Avalik-õiguslikud on seega õigussuhted, mis ei ole tavalised eraisikutevahelises käibes¹⁹². Halduskohtusse saab pöörduda iga isik, kelle õigusi on avalik-õiguslikus suhtes rikutud.

Kaitseliit on avalik õiguslik juriidiline isik, kelle õigused ja kohustused tulenevad otse seadusest. Seadusest tulenevad ka tema liikmete õigused ja kohustused. Kaitseliit täidab avalikke ülesandeid ning on nende ülesannete täitmisel positsioonil, milles eraisik olla ei saa. Kaitseliidu kui organisatsiooni ja ka teda esindama volitatud isikute otsused tuleb suuresti teha, kasutades avalik-õiguslikke menetluskordi. Näiteks tuleb Kaitseliidu seaduses ette nähtud haldusmenetlusele kohaldada haldusmenetluse seadust Kaitseliidu seadusest tulenevate erisustega, teatavatel juhtudel tuleb kasutada riigivaraseadust kui ka riigihangete seadust jne. Kaitseliidu tehtavate otsuste subjektidel on oma õiguste kaitseks võimalik pöörduda halduskohtusse.

¹⁸⁹ Halduskohtumenetluse seadus – RT I, 13.03.2019, 54.

¹⁹⁰ RKo 3-3-1-15-01 p 11.

¹⁹¹ RKHKo 3-3-1-12-02 p 5.

¹⁹² Aedmaa, A.; Lopman, E.; Parrest, N.; Pilving, I.; Vene, E. „Haldusmenetluse käsiraamat”, lk 250.

Kitsamalt on haldusotsuste puhul võimalik ka vaiete esitamine. Haldusmenetluse seaduse kohaselt¹⁹³ võib isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, esitada vaide. Kui seadusega ei ole sätestatud teistsugust vaidealluvust, esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet.

Vastavalt tsiviilkohtumenetluse seadustiku¹⁹⁴ § 1 lg-le 1 vaadatakse tsiviilkohtumenetluses läbi tsiviilasi, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Tsiviilasi on eraõigussuhtest tulenev kohtuasi. Sama seaduse § 3 lg 1 sätestab, et kohus menetleb tsiviilasja, kui isik pöörduv seaduses sätestatud korras kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse kohaselt on juriidilise isiku õigusvõime omada tsiviilõigusi ja kanda tsiviilkohustusi. Juriidiline isik võib omada kõiki tsiviilõigusi ja -kohustusi, välja arvatud neid, mis on omased üksnes inimesele¹⁹⁵. Avalik-õigusliku juriidilise isiku õigusvõime tekib seaduses sätestatud ajast.

Kaitseliit võib astuda tsiviilõigussuhtesse, kui see ei lähe vastuollu Kaitseliidu seaduses ja teistes õigusaktides sätestatud nõuetega. Ühtlasi võib nii Kaitseliit kui ka temaga tsiviilõigussuhtes olev isik oma õiguste kaitseks pöörduda tsiviilasjadega tegelevasse kohtusse.

Kokkuvõtvalt on selge, et Kaitseliidu tegevuse üle teostab järelevalvet eelkõige Kaitseliidu seaduses, kuid ka teistes õigusaktides sätestatud korras täidesaatev võim. Lisaks on võimalik Kaitseliidu vastu oma õiguste kaitseks pöörduda nii avalik-õiguslike kui ka tsiviilvaidlustega tegelevate kohtute poole.

Nõue demokraatliku kontrolli teostamise võimalikkuse osas Kaitseliidu tegevuse suhtes on täidetud.

Kolmandaks tekib küsimus, kas Kaitseliit on selline osa riigivõimust, mis võib täita olulisemat osa riigivõimust. Riigikohus on öelnud, et eelkõige tähendab PS § 3 lg 1 esimene lause seda, et riigivõimu teostamine ei tohi sattuda vastuollu põhiseadusega¹⁹⁶. Kitsamalt tähendab PS § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatu riigi kohustust täita olulisem osa riigivõimust ise ning mitte seda delegerida kolmandatele isikutele. Kõige olulisemat osa riigivõimust nimetatakse riigi tuumikülesanneteks ehk tuumikfunktsiooniks. Tuumikülesanded on need ülesanded, „mida on

¹⁹³ Haldusmenetluse seadus – RT I, 13.03.2019, 55.

¹⁹⁴ Tsiviilkohtumenetluse seadustik – RT I, 19.03.2019, 23.

¹⁹⁵ Tsiviilseadustiku üldosa seadus – RT I, 06.12.2018, 3.

¹⁹⁶ RKPJKo 3-4-1-2-01, p 13.

põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim¹⁹⁷. Riigi tuumikfunktsioon on muu hulgas riigi kohustus tagada väline rahu ja julgeolek ehk riigikaitsefunktsioon. Üldjuhul ei tohi riigivõim tuumikfunktsiooni täitmist täidesaatva riigivõimust väljapoole delegeerida, kindlasti mitte eraõiguslikule isikule. Tegemist on riigi tuumikfunktsiooni delegeerimise keeluga¹⁹⁸. Eelnimetatu tõttu ei saa riik loobuda riigi tuumikfunktsioonide täitmisest üheski olukorras, sest nende täitmata jätmisel või olulisel vähenemisel ei oleks enam võimalik rääkida toimivast riigist ning põhiseaduses sätestatud õigused muutuksid sisutühjaks¹⁹⁹. Teatud olukordade lahendamiseks annab riik haldusülesannete täitmise iseseisvatele õigussubjektidele, kelleks on avalik-õiguslikud juriidilised isikud, muutes nad avaliku halduse kandjaks²⁰⁰.

Avaliku halduse kandjate eesmärgipärasus ja efektiivsus tagatakse riikliku järelevalvega, mida teostavad asutused, kellele on järelevalve tegemise õigus seadusega antud²⁰¹.

Olulisemate ülesannete täitmine kuulub seadusandjale ja täidesaatvale võimule. Kaitseliit on küll osa riigivõimust, kuid ei kuulu täidesaatva võimu hulka. Vastavalt eespool toodule võiks öelda, et riigikaitsefunktsiooni täitvaid ülesandeid Kaitseliidule delegeerida ei tohi. Nimetatud küsimus aga ei ole nii lihtsalt lahendatav. Kaitseliit on sisuliselt sama vana kui Eesti Vabariik, Kaitseliit on vabas Eestis olnud riigikaitseküsimustes alati olulisel kohal. Kaitseliit on ainus riigikaitseorganisatsioon Eestis. Kehtiva Kaitseliidu seadusega Kaitseliidule pandud riigikaitseülesanded olid suuresti Kaitseliidu ülesanded pärast vabadussõda. Seega on Kaitseliidu üks põhilisi ülesandeid ehk oma liikmetele sõjaväelise väljaõppe andmine Kaitseliidu ülesannete hulgas olnud juba 1930. aastatest saati.

Eesti kodaniku kohustus on olla ustav põhiseaduslikule korrale ning kaitsta Eesti iseseisvust, samuti võtta osa riigikaitsest seaduses sätestatud alustel ja korras. Seega on riigikaitsekohustus kodaniku põhikohustus, mille täitmisega tuleb isikul arvestada. PS § 124 lg-d 1 ja 2 määravad kindlaks riigikaitse keskse põhimõtte: riiki kaitsevad Eesti kodanikud üldise põhiseadusliku kohustuse alusel. Eesti riigikaitse toimib laiapõhjalise riigikaitse põhimõttel, kus sõjaline kaitse toimub laiapindselt. Eespool toodu tähendab, et Eestis võtavad riigikaitsest osa kõik kodanikud, mitte ainult sõjaväelased. Seetõttu on oluline, et kodanike oskused ja riigikaitse võimekus ning ettevalmistus oleksid võimalikult kõrged. Täitevvõimuasutustel ei ole üksinda ettevalmistava tegevuse läbiviimiseks ning kodanikele pideva väljaõppe tagamiseks võimekust, mistõttu on

¹⁹⁷ RKÜKo 3-1-1-86-07, p 21.

¹⁹⁸ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, komm 3. lk 52.

¹⁹⁹ Riigikaitse seaduse 112SE eelnõu seletuskiri, algatamine. Riigikogu XIV koosseis. Lk 25. Kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/> lehelt.

²⁰⁰ Merusk, Kalle. Põhiseaduse § 86 kommentaarid, komm 5. lk 678- 679.

²⁰¹ *Ibidem*.

põhjendatud, et riigikaitseülesanded, mis toovad kaasa isikute võimalikult kõrge ettevalmistuse ning suurendavad sellega elanike turvalisust, on delegeeritud riigikaitseorganisatsioonile Kaitseliit. Parema riigikaitsevõimekuse tagamiseks Eesti ühiskonnas piiratult on riigikaitsefunktsiooni delegeerimine Kaitseliidule põhjendatud.

Lisaks eelnevale tuleb mõista, et Kaitseliit ei tegutse omapäi, vaid on allutatud sõjaväelisele juhtimisele. See tähendab, et Kaitseliitu juhivad erinevatel tasanditel kaitseväelased, kes on ametnikud ning avalikku võimu kandvad isikud, mistõttu on Kaitseliidu igapäevane tegevus allutatud erinevatel tasanditel otseselt sõjaväelise tegevuse osas enim legitimeeritud täidesaatva võimu asutuse juhtimisele.

Kaitseliidus teenivad kaitseväelased alluvad Kaitseväe juhatajale, kes juhib Eesti Kaitseväge ehk riigikaitse ülesannete elluviimisel enim legitiimset täidesaatva võimu asutust. Ühtlasi sätestab Kaitseväe juhataja sõjaväelise väljaõppe tingimused ja juhendid, mida peab järgima oma tegevuses ka Kaitseliit.

Eespool toodu kohaselt ei ole Kaitseliit tavaline avalik-õiguslik juriidiline isik, vaid väga tugevalt allutatud täidesaatva võimu asutuse juhtimisele ja kontrollile.

Probleemseks võib osutada Kaitseliidu seaduse § 4 lg 1 p-s 7 toodud ülesanne riigile tähtsate objektide valve teostamise ja tagamise osas, sest nimetud tegevus võib kaasa tuua jõu kasutamise. Kui hinnata, et riigikaitsefunktsioonist rääkides räägitakse sõjalise jõu kasutamisest, võiks objektide valve tagamises jõu kasutamine olla lubatud. Kui aga pidada silmas riigi nimel jõu kasutamist üldisemalt, siis nimetatut justkui Kaitseliit täita ei tohi. Praegust Kaitseliidu seaduses toodud vahetu sunni kasutamise õigust iseseisvalt valve tagamisel tuleb täiendavalt analüüsida, selgitamaks, kust jooksevad piirid ning millal on Kaitseliidul õigus vahetut sundi rakendada.

Vahetu sund on haldussunnivahendina omane riiklikule järelevalvele, milleks on see osa korrakaitsest, mida viivad ellu riiklikud institutsioonid ja organid, nagu politsei. Korrakaitse eesmärk on sisemise rahu tagamine, mistõttu riigi sõjaline kaitsmine riikliku järelevalve alla ei kuulu²⁰². Kuigi ka riigi sõjaline kaitse tähendab ühtlasi õiguskorra kaitsmist, on sõjaline kaitse suunatud eelkõige välise rahu tagamisele ning jääb avaliku korra kaitsealast välja²⁰³. Vahetu sunni puhul esineb vajadus sekkuda isikute õigustesse kiireloomuliste vahenditega vahetult ja

²⁰² Korrakaitse seadus 49 SE, algatamine lk 101. Kättesaadav veebis https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitse_seadus

²⁰³ *Ibidem*, lk 14.

äärmiselt riivavalt, sest seda nõuab avaliku korda ähvardavate ohtude tõrjumine²⁰⁴. Vahetu sunni puhul on tegemist kõige otsesema ja raskema isikute õigusi riivava tegevusega haldustäitemenetluses, mida saab kasutada vaid, siis kui muid võimalusi enam ei ole²⁰⁵.

Vahetu sunni rakendamise õigus on üldjuhul vaid politseil kui üldkorrakaitseorganil ehk politseil on võimalik rakendada vahetut sundi kõigil juhtudel, kui see osutub tema ülesannete täitmisel vajalikuks ning vastab seaduses sätestatud eeldustele ja korrale või eriseadusega ette nähtud erikorrale²⁰⁶. Erikorralaitseorganitel on vahetu sunni kasutamise õigus vaid üksikutel, kitsastel juhtudel. Õigus peab tulenema eriseadusest ning tegemist on üldjuhul eranditega. Erikorralaitseorganid on samuti valitsusasutused ning omavad erikorralaitseorgani staatust pigem erandkorras, nagu näiteks keskkonnainspeksioon²⁰⁷. Kuna vahetu sunniga kasutatakse isikute suhtes füüsilist jõudu ja vastavalt vajadusele ka erivahendeid, peab riigi jõumonomolist lähtuvalt jõudu kasutama vahetu riigiorganisatsioon kõrgendatud avalikku usaldust nõudva teenistussuhte kaudu²⁰⁸.

Kaitseliit avalik-õigusliku organisatsioonina ei ole vahetu riigiorganisatsioon, millel oleks üldjuhul õigust rakendada isikute vastu jõudu. Siiski on Kaitseliidule KaLS § 4 lg 1 p 7 kohaselt pandud ülesandeks tagada vajadusel riigikaitseobjektide ja riigikaitse eesmärgil kasutatava vara ning Eesti välisesinduste valve²⁰⁹. Täpsustavalt tähendab valve Kaitseliidu seaduse tähenduses Eesti välisesinduse või riigikaitse eesmärgil kasutatava territooriumi, ehitise või vara ja selle ümbruse jälgimist ründeohu või ründe avastamiseks, õigusrikkumise ärahoidmiseks või takistamiseks ja ohu kõrvaldamiseks ning meetmete võtmist valvatava objekti või vara puutumatus tagamiseks²¹⁰. Valvatavad objektid jagunevad alalisteks ja ajutisteks, kus alalised objektid määrab Kaitseliidu seaduse kohaselt kaitseminister²¹¹. Alalisteks objektideks on muu hulgas näiteks Kaitseministeeriumi valduses olev hoone ja territoorium, Kaitseväge valduses olev hoone ja territoorium, Kaitseliidu valduses olev hoone ja territoorium, rahvusvahelise

²⁰⁴ Korraaitseadus 49 SE, algatamine lk 101. Kättesaadav veebis

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korraaitseadus>

²⁰⁵ *Ibidem*, lk 102.

²⁰⁶ Korraaitseadus 49 SE, algatamine lk 105. Kättesaadav veebis

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korraaitseadus>

²⁰⁷ *Ibidem*, lk 105.

²⁰⁸ Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade – Ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. Ülevaade õiguskantsleri tegevusest põhiõiguste ja -vabaduste kaitsel. Tallinn 2007. Kättesaadav veebis

<https://www.riigiteataja.ee/aktiisa/0000/1286/6976/12874181.pdf>

²⁰⁹ Kaitseliidu seadus – RT I, 19.03.2019, 117.

²¹⁰ Kaitseliidu seaduse § 69 lg 1 – RT I, 19.03.2019, 117.

²¹¹ Kaitseliidu seaduse § 69 lg 2,3 – RT I, 19.03.2019, 117.

kokkuleppe alusel Eestisse saabunud välisriigi relvajõudude vara, Eesti Vabariigi välisesinduse valduses olev hoone ja territoorium, Kaitseväe ajutine julgeolekuala jne²¹².

Riigikaitseaduse (RiKS) § 83 lg 1 kohaselt on riigikaitseobjektiks maa-ala, ehitis või seade, mille ründamise, hõivamise, kahjustamise või hävitamisega kaasneb oht riigi julgeolekule või kõrgendatud oht avalikule korrale ning ohu realiseerimine võib takistada riigi tavapärast toimimist, häirida riigi sõjalise kaitse korraldamist, sisejulgeoleku tagamist või elutähtsa teenuse toimepidevust või põhjustada rahvusliku kultuuripärandi hävimist²¹³. Riigikaitseobjektid jagunevad järgmiselt: avaliku võimu organi kasutuses olev riigikaitseobjekt, elutähtsa teenuse osutamise seotud riigikaitseobjekt, avaliku korra tagamiseks oluline riigikaitseobjekt, sealhulgas objekt, mille kahjustamise või hävitamisega kaasneb inimeste elu ja tervise, rahvusliku kultuuripärandi ja ühiskonna turvatunde kahjustamise oht, sõjalise riigikaitse toimimisega seotud riigikaitseobjekt, sealhulgas riigikaitseeline ehitis ehitusseadustiku tähenduses, julgeolekuasutuse kasutuses olev riigikaitseobjekt, sealhulgas julgeolekuasutuse ehitis ehitusseadustiku tähenduses, sisejulgeoleku tagamisega seotud riigikaitseobjekt²¹⁴. Riigikaitseobjektid jagunevad alalisteks ja ajutisteks, kus alalise riigikaitseobjekti määrab Vabariigi Valitsus korraldusega, ajutise riigikaitseobjekti määrab vastavalt kuuluvusele kas sisejulgeoleku tagamise eest vastutav minister või riigikaitse korraldamise eest vastutav minister²¹⁵.

Riigikaitseobjekti valvelt korraldab üldjuhul valdaja. Riigikaitseobjektile rakendatakse politsei valvet, kui riigikaitseobjekt on lisatud politsei ja piirivalve seaduse alusel antud Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud politsei valvatavate objektide loetellu. Riigikaitseobjektile rakendatakse Kaitseväe valvet, kui riigikaitseobjekt on määratud Kaitseväe julgeolekualaks. Riigikaitseobjektile võib rakendada Kaitseliidu valvet²¹⁶.

Eelnimetatud valve ülesannete täitmiseks on Kaitseliidule Kaitseliidu seaduse kohaselt muu hulgas ette nähtud õigus rakendada vahetut sundi.

Vahetu sund on avaliku korra rikkumise ennetamiseks ja ohu tõrjumiseks vajalik haldussunnivahend, millega rakendatakse isikute suhtes füüsilist jõudu. Riigi nimel saavad jõudu kasutada vaid valitsusasutused, kes omavad jõu kasutamise monopoli. Kaitseliit saab vahetut sundi rakendada vaid kitsalt Kaitseliidule pandud olulisemate avalike ülesannete

²¹² Kaitseministri poolt 15.05.2013 vastu võetud määrus nr 31 „Kaitseliidu alaliselt valvatavate objektide loetelu“.

²¹³ Riigikaitseadus – RT I, 13.03.2019, 147.

²¹⁴ Riigikaitseadus – RT I, 13.03.2019, 147.

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ Riigikaitseadus – RT I, 13.03.2019, 147.

täitmise tagamiseks (riigikaitsefunktsiooni alla kuuluvad Kaitseliidu ülesanded, nagu sõjaväelise väljaõppe andmine, sõjalise kaitse võime ettevalmistamises osalemine ja osalemine Eesti elanike turvalisuse suurendamises ja tagamises), mis on otseselt Kaitseliiduga seotud. Näiteks, Kaitseliidu-poolse sõjaväelise väljaõppe andmisel peab Kaitseliidul olema võimalik väljaõppe territooriumil ohtu ennetada ja korrarikkumisi takistada, Kaitseliidul peab tema valdusesse antud või tema omanduses oleva relvastuse ja muu sõjaväelise varustuse suhtes olema lubatud õigusrikkumiste takistamine, samuti peab olema võimalik tagada tema töödeldava riigisaladuse kaitsmine jne.

Küll aga ei tohi Kaitseliidul olla iseseisvat vahetu sunni kasutamise õigust valitsusasutuste ja nendele pandud avalike ülesannete täitmiseks vajalike vahendite osas ohu ennetamiseks ja korrarikkumiste takistamiseks. Mõeldav on, et sarnaselt KaLS § 4 lõigetes 2 ja 3¹ kajastatud valitsusasutuste ülesannete täitmisele saab Kaitseliitu kaasata vahetu sunni kasutamise õigusega, kuid iseseisvalt vaid ametiabi korras või halduslepingu alusel Kaitseliit vahetut sundi valitsusasutuste ülesannete täitmise võimaldamiseks kasutada ei tohi.

Kolmanda punkti kokkuvõtteks võib öelda, et Kaitseliit on organisatsioon, mis võib piiratud ulatuses täita olulisemat osa riigivõimust.

Neljandaks peab olema põhiseadusekohane luba Kaitseliidu moodustamiseks. PS § 48 räägib ühinemisõigusest ja sellest, et igaühel on õigus muu hulgas koonduda mittetulundusühingutesse ja liitudesse. Samas sätestavad sama paragrahvi lõiked 2 ja 3 erisused ja keelud, milliseid liite, ühinguid ja erakondi ei tohi luua ning milliseid võib luua vaid loa alusel. Näiteks relvi valdavate, samuti sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavate ühingute ja liitude loomiseks on nõutav eelnev luba, mille andmise tingimused ja korra sätestab seadus²¹⁷.

Ühinemisvabaduse eesmärk on anda üksikisikule võimalus oma huvide kaitseks või paremaks teostamiseks ühineda teistega, moodustades ühingu, mis seisab või tegutseb nende kõigi eest, samuti tagada õigus loodud ühinguga liituda või ühingu tegevuses muul viisil osaleda. Üksinda on raske ühiskonnas oma sõna kuuldavaks muuta, sageli on see võimalik vaid koostööd tehes. Nii kaitseb õigus koonduda mittetulundusühingutesse ühtlasi arvamuste paljusust, mis on demokraatia alustalaks²¹⁸.

Rahumeelsele kogunemisele ja ühinemisele on õigus igaühel ning vastavat õigust võib piirata vaid seadusega ja olukorras, kus õiguse piiramine on demokraatlikus ühiskonnas vajalik²¹⁹.

²¹⁷ Ehrlich, S. A.; Kask, O. Põhiseaduse § 48 kommentaarid, komm 14. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 535.

²¹⁸ *Ibidem*, komm 14.

²¹⁹ EIÕK artikkel 11. RT II 2000, 11, 57.

Samas ei tohi kedagi sundida olema ühingus, kuulumine peab toimuma vaid vabatahtlikult²²⁰. Siiski on ühinemisvabaduse puhul ka mõned erandid. Põhiseaduse kohaselt ei kaitse ühinemisvabadus riigi asutatud avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, kelleks on ka Kaitseliit. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et riigi asutatud regulatiivse eesmärgiga avalik-õiguslikud juriidilised isikud ei ole ühingud, isegi kui formaalselt nende liikmeks astutakse²²¹.

Relvi valdavate ja sõjaliselt korraldatud ühingute loomisele on sätestatud erisused. Sõjaväeliselt korraldatud ühingutena tuleb mõista selliseid ühinguid, kus valitseb käsuvõim ja alluvus. Relvi valdavate, samuti sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavate ühingute ja liitude moodustamiseks on nõutav eelnev luba, mille andmise tingimused ja korra sätestab seadus. Eelnev luba peab olema ka teistsuguse korraldusega ühingutel, mis harrastavad sõjalisi harrastusi.

Nõuete eesmärk on riigi julgeoleku ja ühiskonna turvalisuse kaitse, sõjaväeliselt korraldatud ühingute puhul ka selle liikmete kaitse ning vajadus vältida võimalikke organiseeritud tegevusi, mis nimetatud väärtusi võivad ohustada. Relvi valdavad ja sõjaväeliste harjutustega tegelevad ühingud on põhiseadusega täiendava kaitse ja kontrolli all.

Kuna Kaitseliidul on oma seadus ehk tema olemus, ülesanded, õigused ja kohustused tulenevad konkreetsest Kaitseliidu seadusest, on tema asutamiseks olemas seadusandja luba.

Eeltoodu kokkuvõtteks on Kaitseliidule määratud Kaitseliidu riigikaitseülesanded kooskõlas põhiseadusega. Autorile tekitab küsimusi Kaitseliidu seaduse § 4 lg 1 p-s 7 toodud valve tagamine, mis võimaldab kasutada vahetut sundi ehk riigi nimel jõudu. Kaitseliit saab vahetut sundi rakendada vaid kitsalt Kaitseliidule pandud olulisemate avalike ülesannete täitmise tagamiseks (riigikaitsefunktsiooni alla kuuluvad Kaitseliidu ülesanded, nagu sõjaväelise väljaõppe andmine, sõjalise kaitse võime ettevalmistamises osalemine ja osalemine Eesti elanike turvalisuse suurendamises ja tagamises), mis on otseselt Kaitseliiduga seotud. Kaitseliidul ei tohi olla iseseisvat vahetu sunni kasutamise õigust valitsusasutuste ja nendele pandud avalike ülesannete täitmiseks vajalike vahendite osas ohu ennetamiseks ja korrarikkumiste takistamiseks. Mõeldav on, et sarnaselt KaLS § 4 lg 2 ja 3¹ on Kaitseliitu võimalik kaasata valitsusasutuste ülesannete täitmisesse vahetu sunni kasutamise õigusega, kuid iseseisvalt vaid ametiabi korras või halduslepingu alusel Kaitseliit vahetut sundi valitsusasutuste ülesannete täitmise võimaldamiseks kasutada ei tohi. Sellest tulenevalt ei ole KaLS § 4 lg 1 p-s 7 toodud ülesanne iseseisvalt põhiseadusega vastuolus, kuid kui Kaitseliit

²²⁰ ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon, artikkel 20.

²²¹ Ehrlich, S. A.; Kask, O. Põhiseaduse § 48 kommentaarid, komm 5. lk 532.

teostab valve korras vahetut sundi Kaitseliidule mittekuuluvate objektide ja Kaitseliidu riigikaitseobjektiks mitte määratud riigikaitseobjektide valves, siis selline tegevus ei ole riigi jõumonopolist lähtuvalt autori hinnangul põhiseadusega kooskõlas.

3.2. Kaitseliidule usaldatud riigikaitsefunktsiooni laiendamine ehk Kaitseliidule täiendavate riigikaitse ülesannete delegeerimine

Riigikaitsefunktsiooni kui põhiseadusest tuleneva riigi tuumikfunktsiooni alla kuuluvad eelkõige riigikaitse organiseerimine, jõu kasutamine ja sõjalise riigikaitse korraldamine. Tegemist on riigi tuumikfunktsiooniga ja seega ei ole seda võimalik edasi delegeerida, vaid riik peab tagama riigi kaitsevõime olemasolu²²².

Riigikaitsefunktsiooni delegeerimise puhul tuleb lähtuda kahest olulisest põhimõttest. Kõigepealt põhimõte, et riigivõimu olulisemad küsimused peab lahendama riigivõim ise ning piirangud, mis toovad kaasa ulatusliku põhiõiguste riive, peavad sätestama ning ellu viima enim legitiimsed riigivõimuorganid. Olulisemad küsimused ja ulatuslikku põhiseaduslikku riivet kaasa toovad küsimused lahendavad ühiskonnas seadusandja ja täitevvõim. Kaitseliit avalik-õigusliku juriidilise isikuna ei kuulu kumbagi eeltoodud määratlusse.

Siiski, nagu eelnevalt selgitatud, on Kaitseliidule riigi ühte tuumikfunktsiooni, riigikaitsefunktsiooni, Kaitseliidu eripära tõttu delegeeritud ning tekib küsimus, kas Kaitseliidule võib anda täiendavaid riigikaitseülesandeid, kas Kaitseliidule delegeeritud riigikaitsefunktsiooni võib laiendada.

Autori hinnangul ei saa Kaitseliidule tänasel päeval kehtivate seadustega antud riigikaitse ülesandeid ehk riigikaitseülesandeid, mida saab Kaitseliit iseseisvalt teha, suurendada. Kaitseliidule delegeeritud riigikaitsefunktsiooni täitmist ei või suurendada, seda kahel põhjusel. Esiteks ei kuulu Kaitseliit täidesaatva võimu asutuste hulka ning seetõttu ei tohi Kaitseliidule delegeerida riigi nimel eelkõige jõu kasutamist. Vastavalt eeltoodule tuleb Kaitseliidu õigusi Kaitseliidu seaduse § 4 lg 1 p-st 7 tuleneva ülesande täitmisel ehk riigile tähtsate objektide valve tagamisel hoopis piirata. Kehtiv Kaitseliidu seadus näeb ette valves osaledes vahetu sunni kasutamise õiguse, kuid riigi jõumonopolist lähtuvalt on vahetu sunni kasutamine oluliselt piiratud. Kaitseliit saab vahetut sundi rakendada vaid kitsalt Kaitseliidule pandud olulisemate avalike ülesannete täitmise tagamiseks (riigikaitsefunktsiooni alla kuuluvad Kaitseliidu ülesanded, nagu sõjaväelise väljaõppe andmine, sõjalise kaitse võime ettevalmistamises

²²² Kask, O.; Kodar, E.; Kirss, K.; Markvart, E.; Purtsak, K.; Põld, J. Põhiseaduse § 126 kommentaarid, komm 1. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 814- 815.

osalemine ja osalemine Eesti elanike turvalisuse suurendamises ja tagamises), mis on otseselt Kaitseliiduga seotud. Kaitseliidul ei tohi olla iseseisvalt vahetu sunni kasutamise õigust valitsusasutuste ja nendele pandud avalike ülesannete täitmiseks vajalike vahendite osas ohu ennetamiseks ja korrariikkumiste takistamiseks. Mõeldav on, et sarnaselt KaLS § 4 lõigetele 2 ja 3¹ on Kaitseliitu võimalik kaasata valitsusasutuste ülesannete täitmisesse vahetu sunni kasutamise õigusega, kuid iseseisvalt vaid ametiabi korras või halduslepingu alusel Kaitseliit vahetat sundi valitsusasutuste ülesannete täitmise võimaldamiseks kasutada ei tohi. Sellest tulenevalt ei ole KaLS § 4 lg 1 p-s 7 toodud ülesanne iseseisvalt põhiseadusega vastuolus, kuid kui Kaitseliit teostab valve korras vahetat sundi Kaitseliidule mittekuuluvate objektide ja Kaitseliidu riigikaitseobjektiks mitte määratud riigikaitseobjektide valves, ei ole selline tegevus riigi jõumonopolist lähtuvalt autori hinnangul põhiseadusega kooskõlas.

3.3. Vabariigi Valitsuse määrusega sätestatud Kaitseväe ülesannete täpsustus, kuhu on lubatud kaasata Kaitseliitu

Kaitseliidu seaduse § 4 lg 3¹ kohaselt võib Kaitsevägi kaasata Kaitseliitu Kaitseväe ülesannete täitmisse. Kaitseväe ülesanded, millesse Kaitseliitu võib kaasata, on Kaitseväe põhiülesanded, mis kannavad endas riigi tuumikfunktsiooni, riigikaitse olulisemaid ülesandeid. Nimetatud Kaitseväe ülesanded on riigi sõjaline kaitsmine ja osalemine kollektiivkaitses, eelnimetatud ülesanneteks valmistumine ja osalemine rahvusvahelises sõjalises koostöös. Tegemist on riigikaitse koha pealt kõige olulisemate ülesannetega, sest need annavad õiguse osaleda riigi sõjalises kaitses. Riigi sõjaline kaitsmine toob kaasa kõige ulatuslikuma põhiõiguste riive, kus riivatakse inimeste õigust elule ja seda üldjuhul massiliselt. Nimetatud ülesannet saab täita vaid seadusandja poolt seadustega reguleeritud enim legitiimne riigi täitevvõimuasutus. Eestis on nimetatud asutuseks Kaitsevägi. Kaitseliidu kaasumisel eelnimetatud ülesannete täitmisel osaleb riigi sõjalises kaitses Kaitseväe juhtimisel, järelevalvel ja vastutusel ka Kaitseliit. Kaitseliidu seaduse § 4 lg 3² alusel on tingimuste täpsustamine, mille alusel võib Kaitseliitu Kaitseväe ülesannete täitmisesse kaasata, antud Vabariigi Valitsuse pädevusse.

Edasi tuleb hinnata, kas Kaitseväe ülesannete kaasumise täpsustavate tingimuste kehtestamise pädevuse andmine Vabariigi Valitsusele on õiguspärane või peab tingimused kehtestama seadusandja ise. KaLS § 4 lg 3¹ kohaselt on Kaitseväe ülesanneteks, kuhu võib Kaitseliitu kaasata, riigi sõjaline kaitsmine ja osalemine kollektiivses enesekaitses, valmistumine riigi sõjaliseks kaitseks ja osalemiseks kollektiivses enesekaitses ja osalemine rahvusvahelises sõjalises koostöös. Volitusnorm, millega määratakse Kaitseväe täpsemad ülesanded, kuhu võib Kaitseliitu kaasata, ja kaasamise tingimused on toodud KaLS § 4 lg-s 3². Volitusnormiga on antud täpsustuse tegemine Vabariigi Valitsusele. Vabariigi Valitsuse 01.08.2019 vastu võetud määruse nr 69 „Kaitseväe täpsemad ülesanded, mille täitmisse võib Kaitseliitu kaasata, ning kaasamise tingimused ja kord“ § 2 kohaselt on täpsemad ülesanded, kuhu võib Kaitseliitu kaasata, sõjaväeline väljaõpe, sealhulgas õppekogunemise korraldamine ja osalemine rahvusvahelisel sõjalisel õppusel, lisaõppekogunemise korraldamine, üksuste formeerimine, tsiviil-militaarkoostöö korraldamine, vastuvõtva riigi toetuse osutamine, Eesti Vabariigi, rahvusvahelise organisatsiooni ja välisriigi ühiste kaitseprojektide elluviimisel osalemine ja Kaitseväe julgeolekuala ja sellel viibivate isikute turvalisuse tagamine.

Kaitseliidu seaduse kohaselt loetakse teenistuskohustuse täitmiseks muu hulgas asumist Kaitseväe ülesannete täitmisele, kui Kaitseliit nimetatud ülesannete täitmisesse kaasatakse. Teenistuskohustuste täitmisele asumisel ei ole kaitseliitlane oma tegevustes vaba. Vabariigi

Valitsuse määruse kohaselt on täpsustatud tegevused, millesse Kaitsealiitu kaasata saab, muu hulgas nii kohalikul kui ka rahvusvahelisel sõjaväelisel väljaõppel osalemine ning Kaitseväge julgeolekualal olevate isikute turvalisuse tagamine. Nimetatud määrusega nähakse ette ülesanded, mille täitmisel piiratakse nii osalejate põhiõigusi kui ka julgeolekuala turvalisuse tagamisel kõrvaliste isikute põhiõigusi.

Tuleb hinnata, kas seadusandja antud volitusnorm Vabariigi Valitsusele on piisavalt täpne, et Vabariigi Valitsusel oleks õiguspärane täpsustada neid Kaitseväge ülesandeid, mille täitmisel on Kaitsealiitu võimalik kaasata.

Volitusnormi koosseisu ja järelepeajad peab igal juhul sätestama seadusandja ja tegema seda võimalikult täpselt. Mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda üksikasjalikum peab olema volitusnorm. Volitusnormist peavad selguma pädev haldusorgan ja õigusakti eesmärk, sisu ja ulatus²²³.

Ka seadusandja enda antud kehtestatud normid, muu hulgas volitusnormid, peavad olema põhiseadusega kooskõlas. Norm on põhiseadusega formaalselt kooskõlas, kui see vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratule ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.

Teatavatel juhtudel vajavad volitusnormid ka seda, et seadusandja on ära määranud diskretsiooni, millistes piirides võib täidesaatva võimu organ, kes määruse annab, tegutseda²²⁴. Diskretsiooni ulatuse määramine on oluline just selliste regulatsioonide puhul, kus toimub ulatuslik põhiõiguste riive, või kui regulatsiooni kehtestamise kohustus peab põhiseaduse kohaselt toimuma seaduste kaudu. Viimane tingimus tähendab seda, et seadusega ei pea kehtestama absoluutselt kogu regulatsiooni, vaid teatavatel juhtudel peavad kohustuste tekkimise elemendid olema toodud seaduses. Nende elementide hulka võivad kuuluda kohustuse tekkimise alus ja kohustatud subjekt, kohustuse suurus või selle kindlakstegemise tingimused, rahalise kohustuse puhul tasumise või sissenõudmise kord ja muud kohustuse olemuslikud tunnused²²⁵. Täitevõim ei või kehtestada seadusega sätestatud põhiõiguste- ja vabaduste piirangutele täiendavaid piiranguid, aga võib neid volitusnormi alusel täpsustada²²⁶.

Kaitsealiidu seaduse kohaselt on delegatsiooninormi täpne sõnastus järgmine: „Kaitseväge täpsemad ülesanded, mille täitmisel võib Kaitsealiitu kaasata, ning kaasamise tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega”.

²²³ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, kumm 28. lk 62.

²²⁴ RKO 3-4-1-22-03, p 19.

²²⁵ RKPJKo 3-4-1-14-09, p 28.

²²⁶ RKPJKo 3-4-1-10-02, p 24.

Eelnimetatud Vabariigi Valitsuse määrusega piiratakse põhiõigusi, kuid määrusega ei laiendata Kaitseliidule seadusega pandud õigusi ja kohustusi, mis puudutavad riigikaitseülesandeid ja põhiõiguste riive ulatust. Teisest küljest on ülesanded, millesse Kaitseliitu on võimalik kaasata, olulise tähtsusega tuumikülesanded, mille sisu tuum seisneb õiguses kasutada surmavat jõudu riigikaitse eesmärkidel. Kaitseväge ülesanded, millesse Kaitseväge kaasamist on seadusandja ette näinud, sisaldavad oma olemuselt riigi volitusi kasutada avaliku ja põhiseadusliku korra ning riigikaitse eesmärkidel jõudu.

Kuna Kaitseväge ülesanded toovad kaasa ulatuslikku põhiõiguste riivet, oleks autori hinnangul pidanud seadusandja volitusnorm kaasamiseks olema täpsem. Seadusandja oleks pidanud volitusnormis ära määrama, kas Kaitseliitu on võimalik riigi nimel jõu kasutamist lubavatesse ülesannete täitmisesse kaasata või mitte. Praegusel juhul on ülesannete sisu ja piirid jäetud Vabariigi Valitsuse otsustada ning selline tegevus ei ole õiguspärane, sest potentsiaalselt oleks võinud Vabariigi Valitsus määrata Kaitseliidule õiguse osaleda jõu kasutamist võimaldavates Kaitseväge ülesannetes. Ulatusliku põhiõiguste riive korral peab seadusandja piirid ja sisu sätestama ise, äärmisel juhul volitades täidesaatva võimu asutust, määrama võimaliku sisu diskretsiooni volitusnormis.

Kokkuvõtvalt sooviks näha volitusnormis sisu ja piiride ning diskretsiooniulatuse täpsustamist seadusandja poolt, sest potentsiaalselt on tegemist ülesannetega, mis toovad kaasa ulatusliku põhiõiguste riive. Üldjuhul probleemi ei ole, sest Vabariigi Valitsus ei ole selliseid ülesandeid sätestanud, kui välja arvata Kaitseväge julgeolekuala ja selles viibivate isikute turvalisuse tagamine. Nimetatu toob kaasa rahuajal vahetu sunni rakendamise ehk riigi nimel jõu kasutamise, ulatusliku põhiõiguste riive. Praegu kehtiva Kaitseliidu seaduse kohaselt on Kaitseliidul nimetatud olukorras vahetu sunni rakendamise õigus, kuid eeltoodu ilmestab, mida autor soovib öelda. Kui ülejäänud ülesanded jõu kasutamist ette ei näe, siis Kaitseväge julgeolekualas turvalisuse tagamine seda teeb. Volitusnormi sõnastus on aga piisavalt abstraktne ja selle järgi ei ole võimalik mõista, kust jooksevad piirid Vabariigi Valitsuse volituse osas ülesandeid täpsustada just näiteks ülesannete puhul, mis toovad kaasa jõu kasutamise.

3.4. Riigikaitsefunktsiooni delegeerimise tingimused täidesaatva võimu pädevusest väljapoole

Tuginedes eelnevates peatükkides toodud arutlusele, on autori hinnangul võimalik riigikaitsefunktsiooni delegeerida Kaitseliidu näitel täidesaatva võimu pädevusest väljapoole, kui täidetud on järgmised tingimused.

Organisatsioon, millele riigikaitsefunktsioon delegerida, peab olema asutatud seaduse alusel, tema ülesanded, struktuur, ja tegevused peavad samuti olema sätestatud seaduse alusel või äärmisel juhul peab olulisem osa organisatsiooni tegevust reguleerivatest õigusnormidest olema sätestatud seaduse alusel. Riigikaitsefunktsiooni kui ühe riigi tuumikfunktsiooni toimimise regulatsioon peab olema antud seadusandliku võimu poolt ning normid peavad olema kooskõlas põhiseadusega. Kaitseliit on avalik-õiguslik juriidiline isik, kelle õigused ja kohustused tulenevad otse seadusest. Kaitseliidul on oma seadus, Kaitseliidu seadus.

Riive proportsionaalsuse ja õiguspärase piiramise tagamiseks peab seaduse tasemel olema sätestatud järelevalve ja demokraatlik kontroll. Üldiselt tagavad eelnimetatud kontrollimeetmed seadusandja poolt seadusega vastavatele riigiasutustele delegeritud järelevalve ja kontrolli pädevuse.

Demokraatlik kontroll Kaitseliidu puhul on tagatud eelkõige Kaitseliidu seadusest tuleneva järelevalvega, mida teostavad erinevad riigiasutused, Kaitseliidu juhtimisest tegevväelaste poolt, kes on ametnikud ning kelle üle toimub omakorda kontroll teiste seaduste abil (kaitseväeteenistuse seadus, avaliku teenistuse seadus jne) ning kohtulik kontroll. Kaitseliidu vastu saab oma õiguste kaitseks pöörduda nii tsiviil- kui halduskohtusse.

Riigikaitseorganisatsioon peab olema sõjaväeliselt korraldatud, tagamaks riigikaitseorganisatsiooni tegevuse vastavuse riigi riigikaitse eesmärkidele. Kaitseliit on rangelt allutatud sõjaväelisele juhtimisele, kus erinevatel tasemetel juhivad Kaitseliidu tegevust tegevväelased, kes omakorda alluvad Kaitseväe juhatajale.

Riigikaitseorganisatsioon peab ühiskonna eripärast tulenevalt sinna sobima. Eesti riik on väike ja parima riigikaitse saavutamiseks peavad kõik kodanikud riigikaitsest osa võtma. Riigikaitsekohustus on üksikisikule määratud põhiseadusega ning laiapõhjaline riigikaitse koos laiapindse sõjaväestatud riigikaitsega on riigi seatud riigikaitse eesmärgid ja põhimõtted. Rahuajal ei ole Kaitseväel piisavalt ressursi, tagamaks parim väljaõpe võimalikult paljudele kodanikele, mistõttu on riigikaitseorganisatsioon sellise väljaõppe andmiseks parim.

3.5. Kaitseliidu võimalik ülesanne tulevikus vastupanu organiseerimiseks

PS § 54 tõstatab küsimuse, kas mitte ei leia me siit täiendavat olulist väljundit Kaitseliidule. Põhiseaduse § 54 lg 2 koosmõju lg-ga 1 viitab tühikule, mille täitmine peaks jääma Kaitseliidu kanda. Tegemist on olukorraga, kus kodanik saab alustada vastupanu ja riiki agressiooni korral otse kaitsta. Kuigi nimetatud omaalgatuslikkus ei eelda konkreetsete isikute üleskutset, on just Kaitseliit vabatahtlikkusel põhinev, kodanikest koosnev

riigikaitseorganisatsioon, mille ülesanne võiks just olla sellises olukorras vastupanule kutsumine ja vastupanu organiseerimine. Läbivalt on erinevates riigikaitse arengukavades ette nähtud, et just Kaitseliit peab korraldama „sissi-“ ja vastupanutegevust. Kuigi kodanikud võivad alustada vastupanu ka ise ning ilma ühingutesse kuulumata, annab just Kaitseliidu liikmeskond ja organiseeritus võimaluse vastupanu agressiooni vastu olla ka efektiivne. Kuna tegemist on kodanikuõiguse ja -kohustusega ning sellises olukorras puudub suhe riigivõimuorganitega, ei peaks selliseid plaane ja ülesandeid tingimata seaduse tasemel reguleerima.

Vajalik on Kaitseliidu tegevuskava olemasolu, Kaitseliidu liikmete ja juhtkonna teadlikkuse tõstmiseks on tarvilik tegevuskava läbiharjutamine.

KOKKUVÕTE

Riigi kõige olulisemaid ülesandeid nimetatakse riigi tuumikfunktsiooniks. Üks tähtsamaid ülesandeid on riigikaitse ehk riigikaitsefunktsioon. Põhiseaduse kohaselt peab riigivõim olulisemad ülesanded ise täitma ning ei tohi delegeerida neid riigivõimuorganitest ja -asutustest väljapoole. Eestis on riigikaitsefunktsiooni piiratult delegeeritud riigikaitseorganisatsioonile Kaitseliit.

Käesolevas töös uuriti Kaitseliidu kui organisatsiooni õigust osaleda ühe riigi tuumikfunktsiooni, riigikaitse täitmises ja elluviimises. Magistritöö eesmärk on välja selgitada, millistes Kaitseliidule pandud ülesannetes avaldub tuumikfunktsioon ning millised on selle tuumikfunktsiooni täitmises osalemise piirid. Vaatamata sellele, et riigikaitsefunktsiooni delegeerimine kuulub delegeerimise keelu alla, on võimalik hinnata, millised tingimused peavad olema täidetud, et seda osaliselt siiski teha. Kaitseliidul on talle pandud ülesannete tõttu tekkinud teatav vastutusala riigikaitsefunktsiooni täitmisel.

Riigikaitsefunktsioonist olulisem osa, mida peab täitma riik ning mida delegeerida ei ole lubatud, on ülesanne luua institutsioone, mis tegelevad nii välise rahu ja julgeoleku tagamisega vahetult ähvardava ohu korral kui ka ennetustöö ja ettevalmistava tegevusega. Lisaks eelnevale ei tohi riik kolmandatele isikutele delegeerida ka riigikaitse organiseerimist, jõu kasutamist ega sõjalise riigikaitse korraldamist.

Eeltoodud määratlusest lähtuvalt võib öelda, et Kaitseliidu ülesannetest riigi sõjalise kaitsevõime ettevalmistamine ning tegevliikmetele sõjaväelise väljaõppe andmine kaitseväeteenistuse seaduse § 6 lõike 3 alusel Kaitseväe juhataja kehtestatud korras kuuluvad kindlasti ülesannete hulka, mis täidavad riigikaitsefunktsiooni. Lisaks eelnevale on Kaitseliidu riigikaitseülesanne Kaitseliidu osalemine Eesti elanike turvalisuse tagamises ja selle suurendamises ning riigikaitseobjektide ja riigikaitse eesmärgil kasutatava vara ning Eesti välisesinduste valve tagamine. Nende eeltoodud nelja ülesande puhul on tegemist Kaitseliidu riigikaitseülesannetega, mis kannavad endas riigikaitsefunktsiooni. Kaitseliitu võib muu hulgas kaasata veel Kaitseväe riigikaitse ülesannete täitmisesse, kuid sellisel juhul ei täida Kaitseliit enda riigikaitseülesandeid, vaid Kaitseväe riigikaitseülesandeid.

Kaitseliidule määratud riigikaitse ülesannete kooskõllalisust põhiseadusega oli vajalik hinnata, vastates neljale küsimusele: 1) kuidas ja kes on Kaitseliidule pandud riigikaitse ülesanded määratud, 2) kas Kaitseliidu tegevus ja Kaitseliidu liikmeks olemine piirab isikute põhiõigusi ning kas need piirangud on proportsionaalsed ja nende piirangute teostamise üle on

tagatud järelevalve, 3) kas Kaitseliit kuulub riigivõimu hulka, mis on kohustatud täitma olulisemat osa riigivõimust, ning 4) kas eksisteerib põhiseadusekohane luba Kaitseliidu moodustamiseks.

Kõikidele eeltoodud küsimustele leidis autor rahuldavad vastused, jõudmaks järeldusele, et Kaitseliidule piiratult riigikaitsefunktsiooni delegeerimine on õiguspärane. Kaitseliit on avalik-õiguslik juriidiline isik, kelle ülesanded, struktuur ja kohustused tulenevad seadusest. Kaitseliidu tegevus piirab liikmete ja liikmeteks pürgijate õigust sõnavabadusele, ühinemisõigust ja teataval määral ka õigust vabale eneseteostusele. Samas toimub Kaitseliidu seaduse kohaselt Kaitseliidu tegevuse üle järelevalve, mida teostavad vastavad riigiasutused. Ühtlasi võib oma õiguste kaitseks pöörduda Kaitseliidu vastu nii tsiviil- kui ka halduskohtusse. Kaitseliit ei kuulu küll seadusandliku ega täitevvõimu koosseisu, kuid Kaitseliit on Eesti Vabariigis pidevalt eksisteerinud riigikaitse seisukohalt olulisena kui ainus riigikaitseorganisatsioon. Eesti kodaniku kohustus on olla ustav põhiseaduslikule korrale ning kaitsta Eesti iseseisvust, samuti võtta osa riigikaitsest seaduses sätestatud alustel ja korras. Seega on riigikaitsekohustus kodaniku põhikohustus, mille täitmisega tuleb isikul arvestada. PS § 124 lg-d 1 ja 2 määravad kindlaks riigikaitse keskse põhimõtte: riiki kaitsevad Eesti kodanikud üldise põhiseadusliku kohustuse alusel. Eesti riigikaitse toimib laiapõhjalise riigikaitse põhimõttel, kus sõjaline kaitse toimub laiapindselt. Eeltoodu tähendab, et Eestis võtavad riigikaitsest osa kõik kodanikud, mitte vaid sõjaväelased. Seetõttu on oluline, et kodanike oskused ja riigikaitse võimekus ning ettevalmistus oleksid võimalikult kõrged.

Täitevvõimuasutustel ei ole üksinda ettevalmistava tegevuse teostamiseks ning kodanikele pideva väljaõppe tagamiseks võimekust, mistõttu on põhjendatud, et riigikaitseülesanded, mis toovad kaasa isikute võimalikult kõrge ettevalmistuse ning suurendavad sellega elanike turvalisust, on delegeeritud Kaitseliidule kui riigikaitseorganisatsioonile. Parema riigikaitsevõimekuse tagamiseks Eesti ühiskonnas on põhjendatud piiratult riigikaitsefunktsiooni delegeerimine Kaitseliidule. Kaitseliit ei ole tavaline avalik-õiguslik juriidiline isik, vaid väga tugevalt allutatud täidesaatva võimu asutuse juhtimisele ja kontrollile.

Kaitseliidule pandud riigikaitsefunktsiooni laiendamine võimalik ei ole. Nimetatut tõkestab Kaitseliidu täidesaatva võimu asutuste hulka mittekuulumine ning riigi nimel jõu kasutamise delegeerimise keeld. Vastavalt eeltoodule tuleb Kaitseliidu õigusi tema Kaitseliidu seaduse § 4 lg 1 p-st 7 tuleneva ülesande täitmisel ehk riigile tähtsate objektide valve tagamisel hoopis piirata. Praegu kehtiv Kaitseliidu seadus näeb ette valves osaledes vahetu sunni kasutamise õiguse, kuid riigi jõumonopolist lähtuvalt on vahetu sunni kasutamine oluliselt piiratud. Kaitseliit saab vahetut sunni rakendada vaid kitsalt Kaitseliidule pandud olulisemate avalike

ülesannete täitmise tagamiseks (riigikaitsefunktsiooni alla kuuluvad Kaitseliidu ülesanded, nagu sõjaväelise väljaõppe andmine, sõjalise kaitse võime ettevalmistamises osalemine ja osalemine Eesti elanike turvalisuse suurendamises ja tagamises), mis on otseselt Kaitseliiduga seotud. Kaitseliidul ei tohi olla iseseisvat vahetu sunni kasutamise õigust valitsusasutuste ja nendele pandud avalike ülesannete täitmiseks vajalike vahendite osas ohu ennetamiseks ja korrarikkumiste takistamiseks. Mõeldav on, et sarnaselt KaLS § 4 lõigetele 2 ja 3¹ on Kaitseliitu võimalik kaasata valitsusasutuste ülesannete täitmisesse vahetu sunni kasutamise õigusega, kuid iseseisvalt vaid ametiabi korras või halduslepingu alusel Kaitseliit vahetat sundi valitsusasutuste ülesannete täitmise võimaldamiseks kasutada ei tohi. Sellest tulenevalt ei ole KaLS § 4 lg 1 p-s 7 toodud ülesanne iseseisvalt põhiseadusega vastuolus, kuid kui Kaitseliit teostab valve korras vahetat sundi Kaitseliidule mittekuuluvate objektide ja Kaitseliidu riigikaitseobjektiks mitte määratud riigikaitseobjektide valves, ei ole selline tegevus riigi jõumonomolist lähtuvalt autori hinnangul põhiseadusega kooskõlas.

Tänase seisuga on Kaitseväge ülesannete, millesse võib Kaitseliitu kaasata, täpsustamine delegeritud seadusandjalt Vabariigi Valitsusele. Autor soovib näha volitusnormis sisu ja piiride täpsemat diskretsiooniulatuset täpsustamist seadusandja poolt, sest potentsiaalselt on tegemist ülesannetega, mis toovad kaasa ulatusliku põhiõiguste riive. Tegemist on Kaitseliidu kaasamisega Kaitseväge ülesannetesse, mitte Kaitseliidu enda ülesannete täitmiselega. Nimetatud küsimuse kajastamine on oluline selgitamaks, kas Kaitseväge ülesannete kaasamine on tehtud õiguspäraselt või peab ülesanded siiski sisustama seadusandja. Küsimus on oluline, sest võib kaasa tuua Kaitseliidule sõjalise jõu kasutamise õiguse. Käesoleval hetkel vastuolu puudub, sest Vabariigi Valitsus ei ole laiendanud Kaitseliidu üldisi õigusi ning ulatuslikumat põhiõiguste riivet jõu kasutamise volituste osas ette ei ole nähtud. Samas võib tulevikus Vabariigi Valitsus teisiti otsustada, mistõttu võimalik vastuolu säilib. Autor jääb seisukohale, et volitusnorm on Kaitseväge tuumikülesannete täitmisesse kaasamise ulatuses liiga umbmäärane ning vajaks tulevikus täpsustamist.

Tingimused riigikaitsefunktsiooni õiguspäraseks delegerimiseks on järgmised: organisatsiooni ülesanded, struktuur ja tegevused peavad olema sätestatud seadusega, põhiõiguste kaitseks peavad olema organisatsiooni tegevuse üle sätestatud seaduse tasemel kontrollmeetmed, et oleks tagatud demokraatlik kontroll, riigikaitseorganisatsioon peab olema sõjaväeliselt korraldatud ja tulenevalt ühiskonna eripärast ja ajaloost sinna sobima.

Töö hüpotees oli, et Kaitseliit on avalik-õiguslik juriidiline isik, kes on seaduse alusel loodud riigikaitseorganisatsioon ning kellele võib piiratult delegerida riigi ühe tuumikfunktsiooni

täitmises ja elluviimises osalemise ehk delegerida osaliselt õigused ja kohustused, mis kannavad endas tuumikfunktsiooni.

Töö hüpotees leidis kinnitust. Kaitseliidule saab delegerida riigikaitsefunktsiooni vaid piiratult, sest Kaitseliit ei kuulu selle riigivõimu hulka, mis peab põhiseaduse kohaselt olulised küsimused lahendama. Eesti riigikaitse olemusest tingituna on Kaitseliidule tuumikfunktsiooni piiratult delegerimine õigustatud. Väikese riigi puhul on otstarbekas parima sõjaväelise väljaõppe andmine delegerida riigikaitseorganisatsioonile, mis toimib vabatahtlikkuse alusel ning tänu sellele saab võimalikult suurele hulgale kodanikele anda pidevat sõjaväelist väljaõpet minimaalsete kuludega. Rahuajal ei ole Kaitseväel piisavalt ressursi tagamiseks parim väljaõpe võimalikult paljudele kodanikele, mistõttu on riigikaitseorganisatsioon sellise väljaõppe andmiseks parim. Ühtlasi ei lähe Kaitseliidu riigikaitseülesanded vastuollu riigikaitse kui tuumikfunktsiooni täitmises osalemisega, sest ülesanded on kooskõlas riigikaitse organiseerimise, jõu kasutamise ja sõjalise riigikaitse korraldamise põhimõtetega.

Töö koostamise ajal on Riigikogus teisel lugemisel uus riigikaitseseadus, kus muu hulgas planeeritakse muuta Kaitseliidu seadust. Tekkinud on küsimus Kaitseliidu riigikaitse ülesannete kohta ning arutlusel on vajadus ja võimalikkus Kaitseliidule riigikaitseülesandeid juurde panna ja tema õigust riigikaitsefunktsiooni täitmisel laiendada. Autor on seisukohal, et Kaitseliidule ei või lisada riigikaitseülesandeid, kindlasti mitte selliseid, mis annaksid Kaitseliidule õiguse iseseisvalt rakendada riigi nimel jõudu, mis ületaks tavapärase hädakaitse ja hädaseisundi piire. Sellised ülesanded peavad jääma valitsusasutuste pädevusse. Samas ei ole vastuvõetamatu kaasata Kaitseliitu selliste valitsusülesannete täitmisse valitsusasutuse kontrolli ja järelevalve all, mida Riigikogus teisel lugemisel oleva riigikaitseseaduse eelnõuga²²⁷ teha soovitakse. Kaitseliidu õigusi laiendatakse Kaitseliidu kaasamiseks riiklikusse järelevalvesse, muu hulgas on õigus kasutada vahetut sundi korrakaitseorgani järelevalve all.

Ühe riigikaitse ülesande võiks autori hinnangul Kaitseliidule siiski panna. Kui tekib olukord, kus toimub põhiseadusliku korra vägivaldne muutmine ja põhiseaduslikud organid ning teised valitsusasutused koos liitlastega ei asu riiki kaitsma ega põhiseadusliku korra muutmisele vastupanu osutama, võiks sellise vastupanu organiseerimine olla Kaitseliidu ülesanne. Sellises olukorras oleks vastupanu tõhusam, kui see oleks organiseeritud. Igal isikul on õigus kutsuda teisi kodanikke vastupanu osutama, kuid nimetatud ülesande võiks anda Kaitseliidu ülemale ja pideva väljaõppe ja teavituse teel viia sellise olukorra korralduse võimalus ka kõikide kaitseliitlasteni. Nimetatud ülesannet ei pruugi olla tingimata võimalik või vajalik seaduse

²²⁷ Riigikaitse seaduse eelnõu 112 SE I, teine lugemine. Kättesaadav veebis <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/94bd4697-41b5-4e9f-80f1-bda86715146e/Riigikaitse seadus>.

tasemel täpsemalt reguleerida, kuid erinevates arengukavades ja strateegilistes dokumentides võiks sellise võimaluse Kaitseliidule ette näha, et olukorra lahendamist oleks võimalik ka harjutada.

THE PROHIBITION ON DELEGATING A NATIONAL CORE FUNCTION USING THE EXAMPLE OF THE ESTONIAN DEFENCE LEAGUE. Summary

The essential tasks of the state are called the core functions of the state. One of the most important tasks involves national defence, i.e. the national defence function. According to the Constitution, the state power must carry out the most important tasks itself, and may not delegate them outside the bodies and agencies that exercise the state's authority. In Estonia, the defence function has been delegated to a limited extent to the national defence organization called the Defence League.

In this thesis, the right of the Defence League as an organization to participate in the performance and implementation of the national defence core function of the Estonian state was examined. The aim of this master's thesis is to discover which tasks reveal the core function assigned to the Defence League and to what degree are there limits in performing this core function. Although the delegation of a defence function is subject to a constitutional prohibition on complete delegation, it is possible to assess what conditions must be met in order to permit partial delegation. Due to the tasks assigned to it, the Defence League has a certain area of responsibility as it performs its national defence function.

The most important part of the national defence function, which must be performed by the state and which is not allowed to be sub-delegated, is the task of creating institutions to ensure external peace and security in the event of an imminent threat, as well as relevant prevention and preparatory activities. In addition to what is noted above, the state may not delegate to third parties the organization of national defence, the use of force, or the organization of military national defense.

Based on the above definition, it can be said that one of the tasks of the Defence League is to prepare the state's military defence capabilities and provide military training to active members pursuant to § 6 (3) of the Defence Forces Service Act. In addition to the above, the task of national defence to be carried out by the Defence League is its participation in ensuring and increasing the security of the Estonian population as well as guarding of national defence, assets, and property used for national defence purposes and Estonian foreign missions. In the above four tasks are the national defence tasks of the Defence League that involve a national defence function. Among other things, the Defence League may be involved in carrying out the national defence tasks of the Defence Forces, but by involving the Defence League, it of itself

does not perform national defence tasks of its own, rather the national defence tasks of the Defence Forces.

In order to assess the constitutionality of the national defence tasks assigned to the Defence League it was necessary to answer four questions: 1) how and by whom are the national defence tasks assigned to the Defence League, 2) in what way is supervision ensured, 3) whether the Defence League falls under the authority of the state, which is required to exercise a significant part of the state's power, and 4) whether the constitution permits the formation of the Defence League.

The author of this thesis found satisfactory answers to all the above questions in order to conclude that the delegation of a limited function of national defence to the Defence League is lawful. The Defence League is a legal person in public law, whose tasks, structure and obligations arise from legislation passed by the state. The activities of the Defence League restrict the right of members to freedom of expression, the right of association and, to a certain extent, the right to free self-realization. At the same time, according to the Defence League Act, the activities of the Defence League are supervised by the respective state agencies. In addition, individual and collective rights involving issues with the Defence League can be brought before both civil and administrative courts. Although the Defence League does not belong to the legislative or executive power, the Defence League's continued existence in the Republic of Estonia demonstrates its importance for national defence as the only national defence organization. It is the duty of an Estonian citizen to be loyal to the constitutional order and to protect Estonia's independence, as well as to take part in national defence, based on and pursuant to the procedure provided by law. Thus, the duty of national defence is a fundamental duty of a citizen, the fulfillment of which a person must take into account. § 124 (1) and (2) of the Constitution determine the central principle of national defence: Estonian citizens are to protect the state on the basis of a general constitutional obligation. Estonian national defence operates on the principle of a broad-based national defence where military defence takes place on a large scale. This means that in Estonia all citizens are involved in national defence, not just the military. It is therefore important that the skills and national defence capabilities of citizens and their preparation are as high as possible.

The executive authorities alone do not have the capacity to carry out preparatory activities and provide continuous training to citizens, which justifies that national defence tasks, (which lead to the highest possible level of training and increase the security of the population), are delegated to the Defence League as a national defence organization. In order to ensure a better national defence capability in Estonian society, the delegation of the national defence function

to the Defence League is therefore justified to a limited extent. The Defence League is not an ordinary legal person governed by public law, but is very much subject to the management and control of the state's executive authority.

It is not possible to expand the national defence function assigned to the Defence League. This is prevented by the fact that it is not part of the executive power, and the prohibition on delegating the use of force on behalf of the state. Rather, it is necessary to consider limitations on the performance of one national defence task, for example. The requirement to guard assets of state importance that is imposed on the Defence League by § 4 (1) 7) of the Defence League Act may not be in conformity with the Constitution. This guarding requirement involves the authorized use of force on behalf of the state, and the Defence League has been given the ability to use direct coercion in order to carry out this defensive function.. As the Defence League is not part of the executive authority, the Defence League should not have the right to use direct coercion independently. The Defence League can apply direct coercion only to ensure the fulfillment of the most important public tasks assigned to the Defence League. (These tasks are part of the national defence function, such as providing military training, participating in the preparation of military defence capabilities and participating in increasing and ensuring the security of Estonian citizens). The Defence League must not have an independent right of direct coercion with regard to government agencies and to perform the public tasks assigned to them in order to prevent danger and disturbances in society. Similarly, regarding the performance of the functions of government agencies reflected in § 4 (2) and (31) of the CA, that authorize the right to use direct coercion, the Defence League should not independently use direct coercion to enable that function of government agencies. Defence League could use direct coercion under the supervision of the government agency but cannot do so independently.

As of today, the specification of the tasks of the Defence Forces that may include the involvement of the Defence League has been delegated from the legislator to the Government of the Republic. The author wishes to see in the empowering norm a more precise specification of the content and limits of the discretion by the legislator, because potentially these are tasks that could lead to an extensive violation of fundamental rights. This is related to the involvement of the Defence League in the tasks of the Defence Forces, not the performance of the tasks of the Defence League itself. Reflecting on this issue is important, since it must be clarified whether the Defence League's involvement in the tasks of the Defence Forces has been done lawfully or whether the specific tasks must still be elaborated by the legislator. The issue is important because otherwise it could give the Defence League the right to use military force. At present, there is no contradiction, because the Government of the Republic has not extended

the general rights of the Defence League, and no more extensive violation of fundamental rights is envisaged with regard to the powers to use force. At the same time, the Government of the Republic may decide otherwise in the future, which is why a possible contradiction remains without greater clarification. The author maintains that the norm of authority is too vague regarding the scope of involvement of the Defence Forces in the performance of core tasks and should be clarified in the future.

The conditions required for the legitimate delegation of a national defence function are as follows: a) the organisation's tasks, structure and activities must be laid down by law; b) in order to protect fundamental rights, the activities of the organization must be subject to control measures at the level of law in order to ensure democratic accountability; c) the national defence organization must be organized militarily taking into account the specific nature and history of society.

The hypothesis of this thesis is that the Defence League is a legal person in public law, (which is a national defence organization established on the basis of law), and to which the participation in the performance and implementation of one of the core functions of the state can be delegated to a limited extent

The hypothesis of the thesis was confirmed. The National Defence Function can be delegated to the Defence League only to a limited extent, because the Defence League is not part of the state's authority that has to resolve important issues according to the Constitution. Due to the nature of Estonian national defence, it is justified to delegate a limited core function to the Defence League. In the case of a small country, it makes sense to delegate the provision of the best military training to a national defence organization, which operates on a voluntary basis and allows for the largest possible number of citizens to receive continuous military training at minimal cost. In peacetime, the Defence Forces do not have sufficient resources to provide the best training to as many citizens as possible, which is why the national defence organization is more effective at providing such training. At the same time, the national defence tasks of the Defence League do not conflict with its participation in the performance of national defence as a core function, as the tasks are in accordance with the principles of organizing national defence, the use of force, and organizing military national defence.

During the preparation of the paper, the parliament is in the second reading of the new National Defence Act, where, among other things, it is planned to amend the Defence League Act. The question of the National Defence tasks of the Defence League has arisen, and the need and possibility to add national defence tasks to the Defence League and to extend its right to perform

the national defence function are under discussion. The author is of the opinion that additional national defence tasks should not be given to the Defence League, certainly not those that would give the Defence League the right to independently apply force on behalf of the state that would exceed the limits of normal emergency protection and what is necessary in a state of emergency. Such tasks must remain within the competency of government agencies, however, it is not unacceptable to involve the Defence League in the performance of governmental tasks under the control and supervision of government agencies, which the parliament intends to authorize in the second reading of the draft National Defence Act. It is envisaged that the rights of the Defence League will be extended to include it as part of the authority of the state s, including the right to use direct coercion under the supervision of a law enforcement agency.

However, in the view of this author, one task of national defence could be assigned to the Defence League. If a situation arises where there is a violent change in the constitutional order, and constitutional bodies and other government agencies, together with the allies, do not defend the state or resist the change in the constitutional order, then the organization of such resistance could be the task of the Defence League. In such a situation, resistance would be more effective if it were organized. Everyone has the right to call on other citizens to resist, but this task could be given to the Commander of the Defence League and the possibility of organizing such a situation should be extended to all Defence League members through continuous training and information. It may not be possible or necessary to regulate this task more precisely at the level of law, but various development plans and strategic documents could provide for such an opportunity for the Defence League so that it would also be possible to practice resolving such a situation.

KASUTATUD KIRJANDUS

Kirjandus

1. Aedmaa A.; Lopman E.; Parrest N.; Pilving I.; Vene E. „Haldusmenetluse käsiraamat”. Kirjastus Juura 2004.
2. Andresen, E. Riigivastutus ilma riigi vastutusega: notari, kohtutäituri ja vandetõlgi isiklik ametivastutus Euroopa õiguse ja riigiõiguse vaatepunktist. – Juridica, 2006.
3. Aasa, B. Inimõiguste tagatuse minimaalne standard Euroopas Euroopa Inimõiguste Kohtu abordikaasuste näitel. Kas riikide kaalutusruumi doktriin ohustab inimõiguste efektiivse kaitse põhimõtet? – Juridica 2015.
4. Ehrlich, S A; Kask, O. Põhiseaduse § 48 kommentaarid. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.
5. Eller, K. Demokraatia ja finantsstabiilsus. Õiguskantsleri taotlus Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks – Juridica 2012.
6. Ereht, T., Leemets, T., Mäearu, S., Raadik, M. „Eesti õigekeelsussõnaraamat 2018“. Kirjastus EKSA 2018.
7. Ernits, M. Põhiseaduse II peatüki (sissejuhatus) kommentaarid, komm 46. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.
8. Ernits, M. Põhiseaduse § 10 kommentaarid. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.
9. Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana – Juridica 2004.
10. Kask, O; Ehrlich, S A; Henberg, A. Põhiseaduse § 31 kommentaarid. – Ü. Madise jt.(toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.
11. Kask, O. Põhiseaduse § 54 kommentaarid. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.
12. Kask, O.; Kirss, K.; Kodar, E.; Purtsak, K.; Gross, M.; Põhiseaduse § 129 kommentaarid, komm 4. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 5., pärand. ja täiend. Vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

13. Kask, O; Kodar, E; Kirss, K; Markvart, E; Purtsak, K; Põld, J. Põhiseaduse X peatüki kommentaarid – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.
14. Kull, I.; Käerdi M.; Kõve V; Varul P. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Juura 2010.
15. Lehis, L., Lind, K. Põhiseaduse VIII kommentaarid. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.
16. Lään, T „Kolmas algus. Kaitseliit 1990- 1993.“ Kaitseliit 2010. Tallinn.
17. Lään, T. „Ühine tahe. Pilguheit Kaitseliidu minevikku 1925-1940”. – Kaitseliit, 2012: Tallinn.
18. Loot, H. Põhiseaduse VI peatüki § 88 kommentaarid. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.
19. Madise, Ü., Truuväli, E-J. Põhiseaduse V peatüki kommentaarid. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.
20. Merusk, K. Põhiseaduse VI peatüki kommentaarid. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.
21. Merusk, K. Avalik õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. – Juridica 1996.
22. Mõttus, A., Jäätma, J., Koitmäe, A., Madise, L., Runthal, T., Põld, J., Sarv, J., Tupay, P-K. Põhiseaduse IV peatüki kommentaarid. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.
23. Mõttus, A., Jäätma, J., Kolk, T., Liventaal, J., Oja, L., Põld, J., Truuväli, E- J., Tupay, P-K. Põhiseaduse VII peatükk kommentaarid. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.
24. Mälksoo, L., Land, K., Lindpere, H., Madise, L., Pedak, P., Pisuke, H. Põhiseaduse IX kommentaarid. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.
25. Narits, R., Kalmo, H., Madise, L., Schneider, H. Preambuli kommentaarid. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.
26. Narits, R., Annus, T., Ernits, M., Kalmo, H., Lindpere, H., Madise, L., Merusk, K., Mälksoo, L. Põhiseaduse I peatüki kommentaarid. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.

27. Olle, V., Almann, A., Kolk, T., Liventaal, J., Madise, Ü. Põhiseaduse XIV peatüki kommentaarid. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.
28. Parrest, N. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega – Juridica 2014.
29. Parrest, N. Valikud Eesti haldusorganisatsiooni loomisel – Juridica 2014.
30. Pärnamägi, I. Riikliku sekkumise eesmärgi kindlakstegemise praktiline pool. Mitmefunktsiooniliste meetmete probleem – Juridica 2019.
31. Pärnamägi, I. Õigusriiklikud raamid preventiivse ja repressiivse riikliku sekkumise eristamisel. Selle üldine seadusandlik teostus Eestis. – Juridica, 2018.
32. Riigikaitse arengukava 2017-2026. Riigikantselei, 2017.
33. Roosma, P. Põhiseaduse § 16 kommentaarid. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017.
34. Tupay, P- K. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp?- Juridica 2020.
35. Värk, R. Sõjalisi ja turvateenuseid pakkuvate eraettevõtjate õiguslik staatus relvakonfliktis. – Juridica, 2012.
36. Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade – Ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. Ülevaade õiguskantsleri tegevusest põhiõiguste ja -vabaduste kaitsel. Tallinn 2007.

Õigusaktide eelnõude seletuskirjad

37. Kaitseliidu seaduse seletuskiri 190 SE, Riigikogu XII koosseisu esimene lugemine, 2013. Kättesaadav veebist aadressil www.riigikogu.ee.
38. Korrakaitseseadus 49 SE seletuskiri, algatamine. Riigikogu XI koosseis. Kättesaadav veebist www.riigikogu.ee lehelt.
39. Riigikaitseseaduse eelnõu 112 SE seletuskiri. Riigikogu XIV koosseis, algatamine. Kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/> lehelt.
40. Riigikaitseseaduse eelnõu 112 SE seletuskiri. Riigikogu XIV koosseis, teine lugemine. Kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/> lehelt.

Kasutatud õigusaktid

1. Eesti Vabariigi põhiseadus – RT I, 15.05.2015, 2.
2. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57.
3. Halduskohtumenetluse seadus – RT I, 13.03.2019, 54.
4. Haldusmenetluse seadus – RT I, 13.03.2019, 55.
5. Kaitseliidu seadus – RT I, 19.03.2019, 117.
6. Kaitseliidu ülema käskkiri nr 86, 14. dets. 1934 .
7. Riigikaitse seadus – RT I, 13.03.2019, 147.
8. Riigikogu 12.05.2010 vastu võetud otsus „Eesti julgeolekupoliitika alused”.
9. Sõjavangide kohtlemise 12. augusti 1949 Genfi (III) konventsioon – RT II 1999, 19, 117.
10. Tsiviilisikute sõjaaegse kaitse 12. augusti 1949 Genfi (IV) konventsioon – RT II 1999, 20, 120.
11. Tsiviilkohtumenetluse seadustik – RT I, 19.03.2019, 23.
12. Tsiviilseadustiku üldosa seadus – RT I, 06.12.2018, 3.
13. Vabariigi Valitsuse seadus – RT I, 12.12.2018, 8.
14. Vabariigi Valitsuse poolt 2. mail 1931 kinnitatud „Kaitseliidu põhikiri”.
15. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri – RT II 1996, 24, 95.
16. ÜRO peaassamblee poolt 10.12.1948 välja kuulutatud inimõiguste ülddeklaratsioon.
17. 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta – RT II 1999, 21, 121.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

18. RKPJKo 3-4-1-2-01.
19. RKÜKo 3-1-1-86-07.
20. RKPJKo 5-19-38.
21. TlnHko 3-05-1108.
22. RKEKo 3-3-1-15-01.
23. TlnHko 3-15-2451/11.
24. RKPJKo 3-4-1-3-97.
25. RKPJKo 3-4-1-14-09.
26. RKPJKo 3-4-1-5-05.
27. RKPJKo 3-4-1-3-09.
28. RKÜKo 3-2-1-40-15.
29. RKPJKo III-4/1-1/94.
30. RKPJKo 3-4-1-10-02.
31. RKPJKo 3-4-1-3-05.
32. RKHko 3-3-1-41-00.
33. RKÜKo 3-4-1-10-00.
34. RKPJKo III-4/A-2/94.
35. RKPJKo 3-4-1-3-96.
36. RKPko 3-4-1-3-96.
37. RKPJKo 3-4-1-15-11.
38. Rko 3-4-1-22-03.
39. Rko 3-4-1-2-98.
40. RKPJKo 3-4-1-1-98.
41. RKHK 3-3-1-28-98.
42. RKTKm 3-2-1-149-03.
43. RKPJKo 3-4-1-18-07.
44. RKÜKo 3-3-1-41-06.
45. RKPJKo 3-4-1-34-14.
46. RKPJKo 3-4-1-10-02.
47. RKPJKo 3-4-1-55-14.
48. RKÜKo 3-4-1-8-09.
49. RKÜKo 3-4-1-10-00.
50. RKPJKo 3-4-1-14-08.

51. RKÜK 21710423.

52. RKHKo 3-3-1-12-02.

53. RKPJKo 3-4-1-2-01.

54. RKo 3-4-1-22-03.