

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSINSTITUUT

Raine Eenma

SISEJULGEOLEKU STRUKTUUR JA SELLE ÕIGUSLIKUD
ALUSED EESTIS

Magistritöö

Juhendaja: dr iuris Eduard Raska

Tallinn 2003

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
1. JULGEOLEKU EELDUSED	9
1.2 Mis on julgeolek	12
1.2.1 Julgeoleku mõiste	12
1.2.2. Sisejulgeolek ja väline julgeolek	13
1.2.3. Rahvuslik ja rahvusvaheline julgeolek	15
1.3. Nn tugevama õigus ja jõudude tasakaal	16
1.4. Ohud väikeriigi julgeolekule	18
1.5. Võimalused väikeriigi julgeoleku tagamiseks.....	22
1.6 Sisejulgeoleku identiteet.....	26
1.6.1 Identiteedi julgeolek	26
2. AVALIK KORD JA TURVALISUS	30
2.1 Avaliku korra mõiste	30
2.2 Avalik kord põhiõiguste ja vabaduste piiranguna	34
2.3 Avaliku korra põhiseaduslikud tõlgendused	36
2.4 Avaliku korra ja turvalisuse tagamise vajalikkusest	41
2.5 Massirahutused	43
2.5.1 Kentmanni tänava sündmused	44
2.5.2 Beach Party	45

3.	PÕHISEADUSLIK KORD JA SELLE TAGAMINE.....	47
3.1	Territoriaalse terviklikkuse säilitamine	48
3.2	Erakorraline seisukord.....	49
3.2.1	Erakorralise seisukorra eeldused	49
3.3	Põhiseadusliku korra vägivaldne muutmine.....	52
3.3.1	Tiit Madissoni katse.....	52
3.3.2	EPÜ hoone hõivamine Kaitseliidu poolt	53
3.3.3	Pullapää kriis.....	54
3.4	Terrorism	55
4.	ELANIKKONNA KAITSE.....	63
4.1	Riigi kohustus kaitsta elanikke	63
4.1.1	Tsiviilkaitse.....	63
4.1.2	Elanikkonna kaitse	65
4.2	Hädaolukorraks valmisolek	66
4.2.2	Hädaolukorra mõiste.....	67
4.2.3	Hädaolukordade liigid.....	68
4.2.1	Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon	70
4.2.4	Hädaolukorrast teavitamine	72
4.2.5	Hädaolukordade likvideerimise rahastamine.....	74
4.2.6	Riigireserv.....	76
4.3	Kriisireguleerimine.....	81
4.3.1	Kriisi mõiste käsitus	81
4.3.2	Kriisireguleerimise mõiste.....	83
4.3.3	Riiklik kriisireguleerimine.....	83
4.4	Elutähtsate valdkondade tagamine	84
	LÕPPSÕNA.....	87

“THE STRUCTURE AND LEGAL BASES OF ESTONIAN INTERNAL SECURITY”:

SUMMARY	93
KASUTATUD ALLIKAD	100
Kasutatud kirjanduse loetelu	100
Kasutatud normatiivaktid:	105
Avaldamata materjal:.....	107
Kasutatud kohtupraktika:.....	108
Kasutatud arhiivimaterjalid:	109
Kasutatud lühendid:.....	109
LISAD	110
Lisa 1 Hädaolukorraks valmisoleku jagunemine ja õiguslikud alused	110
Lisa 2 Hädaolukorra eskaleerumine ja selle haakumine seadusandlusega.....	111
Lisa 3 Kriisireguleerimine riigi tasandil.....	112

Sissejuhatus

„Kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustada ja arendada riiki, mis on kaitseks sisemisele ja välimisele rahule....”¹ Ajendatud nendest kahest lõigust põhiseaduse preambulas asus käesoleva magistritöö autor 2000. aasta juunis uurima, milline on Eesti riigi sisejulgeoleku struktuur, õiguslik regulatsioon ning nende omavaheline süsteemne seos ja kas see moodustab üheselt mõistetava loogilise terviku, mille tulemusel võib väita, et sisejulgeolek kui üks riikluse tagamise oluline valdkond on õiguslikult piisavalt arendatud ning kehtiv regulatsioon katab Eesti vajadused piisaval määral.

Käesoleva uurimistöö esemeks on riigi kohustus kaitsta inimesi sisemise ohu eest. Põhieesmärgiks on analüüsida sisejulgeolekut kui valdkonda konstitutsiooniõiguses, mis rajaneb Eesti Vabariigi põhiseadusel tuginevast sisejulgeoleku tagamiseks loodud õiguslikust regulatsioonist, ning kirjeldada selle aluseid ja selgitada, kuidas see toimib. Töös otsitakse vastust küsimusele, kas kehtiv regulatsioon hõlmab riigi sisejulgeoleku tagamiseks vajalikud valdkonnad. Seetõttu on töö multidistsiplinaarne ning puudutab lisaks õigusteadusele ka õigusfilosoofiat, õigusajalugu, politoloogiat ning teisi asjaomaseid valdkondi.

Uurimistöö eesmärgiks ei ole käsitleda välisjulgeolekut ja riigi sõjalist kaitset ning sellega seonduvat, mis on täiesti iseseisev valdkond. Töös puudutatakse neid teemasid riivamisi, markeerimaks sisejulgeoleku piire. Autor kasutas uurimistöös kvalitatiivset uurimisstrateegiat ning valdavalt kirjeldavat, selgitavat ja kaardistavat uurimismeetodit.² Tulenevalt valdkonna kiirest arengust on tänane olukord edasi töös käsitletud lõppjärgeldustest. Antud töö põhineb 2003 aasta kehtinud õiguslikul regulatsioonil ja sellest ajast varasemal praktikal.

Käsitletava teema aktuaalsus tuleneb asjaolust, et seni on Eestis ilmunud väga vähe põhjalikke teaduslikke uurimistöid antud valdkonnas. Põhjus seisneb eelkõige Eesti Vabariigi

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus RT 1992, 26, 349 preambula.

² S. Hirsjärvi, P. Remes, P. Sajavaara. Tutki ja kirjoita. Kirjayhtymä OY, Helsinki 1996, lk 136.

taasiseseisvumisest möödunud lühikese aja tõttu: uus põlvkond juriste ei ole veel spetsialiseerunud avalikus õiguses niivõrd spetsiifilistele valdkondadele, nagu seda on teinud varasemal ajal A.T. Kliiman, A. Piip, K. Trakman, J. Uluots jt.

Eesti julgeolek ja neutraliteedipoliitikast kahe maailmasõja vahelisel perioodil on hea ülevaate andnud oma magistritöös Andres Seene³ ja Toomas Karjahärm⁴. Kitsamalt on Eesti Vabariigi kaitsepoliitikat käsitlenud Ago Pajur⁵ ja Jaan Murumets⁶. Lisaks eelmainitule on Eesti julgeolekupoliitikat kõnealusel ajajärgul käsitlenud erinevatest aspektidest Eero Medijainen⁷ ja Jüri Ant⁸.

Lisaks eelnimetatud allikatele on käesolevas töös kasutatud mitmete Lääne-Euroopa ja Ameerika Ühendriikide teadlaste uurimusi rahvusvahelistest suhetest ja väikeriigi võimalikust rollist maailmapoliitikas. Siinkohal tuleb esile tõsta Heinz Magenheimeri⁹, Michael Sheehani¹⁰, Barry Buzani¹¹ ning Ole Wæveri¹² teoreetilisi teoseid, mis on tänuväärset allikad nii julgeoleku mõiste avamisel kui ka rahvusvaheliste suhete iseloomu mõistmisel. Väikeriikide julgeolekust on põhjalikumalt kirjutanud Põhjamaade teadlased Olav F. Knudsen¹³ ja Raimo Väyrynen¹⁴.

Teema aktuaalsust praegusel ajavahemikel rõhutab riigi üks tähtsamaid ülesandeid – Eesti julgeoleku tugevdamine ja koha kindlustamine Euroopa ning üleatlandilises julgeoleku- ja kaitseüsteemis, mis eeldab ennekõike õigusliku regulatsiooni loomist antud valdkonnas, mitte ainult sõdurite, politseinike ja päästjate trennimist. Valdkonna käsitlemise olulisust ning tõsist vajadust näitas maailma välis- ja sisejulgeolekupoliitilise keskkonna kardinaalne muutus pärast

³ A. Seene. Illusioonidiplomaatia. Eesti Vabariigi neutraliteedipoliitika ja selle rahvusvaheline taust 1918-1940. (Magistritöö). Tartu, 2001.

⁴ T. Karjahärm. Baltikum- Vene impeeriumi julgeolekuprobleem. Tallinn, 2001.

⁵ A. Pajur. Eesti riigikaitsepoliitika aastail 1918-1934. Tartu: Kirjastus Eesti Ajalooarhiiv, 1999.

⁶ J. Murumets. Security-Political Environment of the Baltic Sea Region: An Estonian Perspective. (Magistritöö) Monterey, 2000.

⁷ E. Medijainen. Maailm prowintsionu peeglis. Rahvusvahelised suhted ja Eesti välispoliitika karikatuuridel 1918-1940. Tartu: Kleio, 1998.

⁸ J. Ant. Eesti 1920. Iseseisvuse esimene rahuaasta. Tallinn: Olion, 1990.

⁹ H. Magenheimer. Comprehensive Security: Zum erweiterten Verständnis von Sicherheit. Wien, 2001.

¹⁰ M. Sheehan. The Balance of Power: History & Theory. London, New York: Routledge, 2000.

¹¹ B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. (eds). Security: a New Framework for Analysis. Boulder, London: Rienner, 1998

¹² O. Wæver et al (eds). Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe, London: Covent Garden, 1993.

¹³ O. F. Knudsen. Analysing Small-State Security: The Role of External Factors / O.F. Knudsen, W. Bauwens, A. Clesse (eds). Small States and the Security Challenge in the New Europe. London, Washington: Brassey's, 1996; O.F. Knudsen (ed). Stability and Security in the Baltic Sea Region: Russian, Nordic and European Aspects. London, Portland: Frank Cass, 1999.

¹⁴ R. Väyrynen. Small States: Persisting Despite Doubts / The National Security of Small States in a Changing World. Inbar, E.; Sheffer, G. (eds). London, Portland: Frank Cass, 1997.

11. septembril 2001. aastal toimunud terrorirünnakuid. Ameerika Ühendriike ja Euroopat tabanud siberi katku bakteritega kirjade laine 2002. aasta kevadel jõudis ka Leetu, mis näitab, et Eesti ei ole ülemaailmsest terrorismist siiski ohutus kauguses. Kogu maailma üldsust sunniti pöörama senisest enam tähelepanu uutele, nn asümmeetrilistele ohtudele, mille järgi riik on haavatav seestpoolt tulenevast ohust ning mille eest ei ole täielikult kaitstud ükski riik. Siit tuleneb ka vajadus õigusaktide ajakohaseks analüüsiks ja tänapäeva oludele vastava õigusliku regulatsiooni loomiseks.

Riigi toimimise üheks indikaatoriks on riigi suutlikkus ise toime tulla erinevate kriisidega. Riigi üheks kvaliteedi näitajaks on ka see, kuidas ta selleks on valmistunud, milline on tema reageerimisvõimekus ning kas ta on ainult abi vajaja või vajadusel ka andja.

Materjal, mida käesolevas uurimistöös kasutatakse ja millega esitatud seisukohti põhjendatakse, on mitmekülgne. See hõlmab nii õigusteaduslikke kui ka teiste valdkondade teemakäsitlusi, mis seonduvad käesoleva töö ainesega. Tulenevalt isiklikust sügavast huvist teema vastu ja oma tööst Siseministeeriumi sisejulgeoleku poliitikaosakonnas, on autor läbi mitmete aastate kogunud materjali vastava ala kirjandusest ja muudest allikatest, mille ta läbi töötas. Lisaks on kasutatud Riigiarhiivi, Riigikantselei, Kaitseministeeriumi, Siseministeeriumi, Kaitsepolitsei ameti, Päästeameti, Politsei ameti ja Teabeameti erialaekspertide poolt koostatud materjale, dokumente, riskianalüüse, uuringuid ning analüütilisi ülevaateid. Eraldi tänab autor professor Kalle Meruskit ja kolleege Klen Jääratsit, Marko Solli ja Helen Rohtmetsa mõistva suhtumise ja abi eest antud töö valmimisel.

Tulenevalt antud valdkonna seni vähesest ja ühekülgsest kajastamisest on käesoleva uurimistöös autor mitmelgi korral leidnud end dilemma eest, mis on lühidalt kajastatud sissejuhatavas osas ning leiavad süstemaatilisemat käsitlemist järgnevas töös. Seega on püütud ühendada töös ka isiklik ja empiiriline aspekt. Seisukohtade ilmestamiseks ja põhjendamiseks on kasutatud Eesti Vabariigi Riigikohtu selle valdkonna vähest kohtupraktikat ja näiteid lähiajaloo toimunud sündmustest.

Töö esimeses peatükis käsitletakse julgeoleku määratlust, globaalmuutuste mõju läbi ajaloo sisejulgeolekule, sisejulgeoleku rolli nüüdisühiskonnas ja selle eripära.

Julgeoleku mõiste avamisel püütakse selgitada, milline käitumine rahvusvahelistes suhetes on väikeriikidele eripäraselt omane. Püütakse leida vastust küsimusele, kas väikeriigil on üldse võimalik rahvusvahelistes suhetes kaasa rääkida ning sedakaudu oma iseseisvust kaitsta ja julgeolekut tagada. Peatükk püüab anda vastuse ka sellele, milliste julgeoleku tagamise viiside vahel on väikeriigil võimalik valida. Siin esitatu on oluliseks taustaks järgmistele peatükkidele, määratledes sisejulgeoleku prioriteedid ja selle kandjad.

Riigis valitsev rahu, stabiilsus ja julgeolek sõltuvad suurel määral riigi õiguskaitseasutuste võimest tagada seaduste täitmine ning pidada tõhusalt avalikku korda. Selle teema arenduseks avatakse teises peatükis avaliku korra mõiste erinevatest aspektidest. Pööratakse tähelepanu avalikule korrale kui põhiõiguste ja –vabaduste riivele ning selle tõlgendamisele. Samuti käsitletakse ka seadusandlusest tulenevat avaliku korra ja selle rakendamise regulatsiooni.

Kolmandas peatükis kirjeldab autor põhiseadusliku korra tagamist ning sellega seonduvat. Selgitatakse, mida mõistetakse tavaliselt põhiseadusliku korra all, samuti poliitilise ja sotsiaalse korra terviklikkust, sh põhiseaduse kehtivust. Autor otsib selgust, miks peab riik piirama nende isikute vabadust, kelle eesmärk on teistsuguse riigikorra loomisega selline vabadus kaotada ning toob näidetena ära seni teadaolevad põhiseadusliku korra kukutamise katsed.

Neljandas peatükis kirjeldab autor riigipoolset tegevust oma elanikkonna kaitsmisel. Avades riigi poolt loodud kriisireguleerimise süsteemi mõtte ja kirjeldab riigipoolseid mehhanisme ning normatiivset regulatsiooni läbi hädaolukorraks valmisoleku seaduse, mis peaks tagama elanikkonna kaitse võimalike hädaolukordade ja õnnetuste eest.

1. Julgeoleku eeldused

Eesti Vabariigi põhiseadus võeti vastu rahvahääletusel 1992. aasta 28. juunil ning jõustus 3. juulil 1992. Riikliku suveräänsuse taastamisega omandas Eesti kõik vajalikud omadused, mis ühel suveräänsel riigil peavad olema: territoriaalne terviklikkus, kodanikkond ja avalik võim. Oma territoriaalsest ülimuslikkusest tulenevalt on suveräänil teoorias kohustus kaitsta ka ülaltoodud kolme komponenti.

Riikide tekkimise lepinguteooria kohaselt moodustusid riigid lepingu alusel, mille kohaselt üksikisikud loobusid vabatahtlikult oma algupärasest ja loomulikust vabadusest ning moodustasid ühiselu korraldamiseks riigi. Professor R. Narits märgib, et olgugi riigi loomise motiivid erinevad, on peamiseks sooviks kaitsevajadus – nii seesmise rahu kui ka välise rahu tagamiseks.¹⁵ Seega on lepinguteooria kohaselt riigi esmane ja põhiline funktsioon just kaitsefunktsioon, sest “ühiskondliku lepingu eesmärgiks on lepinguosaliste ellujäämine”.¹⁶ Vaieldamatult on sellise ühiskondliku lepingu ehk kõrgeima õigustloova akti väljenduseks Eestis Eesti Vabariigi põhiseadus (edaspidi PS). PS preambula neljanda lõike kohaselt on riik loodud “kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvetele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus.”¹⁷

Sellest tulenevalt on riigi esmaseks ja põhiliseks püsiva iseloomuga ülesandeks ja eesmärgiks sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas, mis omakorda annab eesmärgi saavutamiseks ja funktsiooni täitmiseks õigustuse moodustada vajalikke institutsioone.¹⁸ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevusaruande kohaselt saab preambula esimesest osast (sisemine rahu) tuletada riikliku korrakaitsefunktsiooni ning teisest (väline rahu) riigikaitsefunktsiooni.¹⁹ Samas on nende riiklike ülesannete korraldamise õiguslikud alused

¹⁵ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn, 2002, lk 169-178

¹⁶ J.J. Rousseau. Ühiskondlikust lepingust ehk riigiõiguse põhiprintsiibid. Varrak, 1998.

¹⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349

¹⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. E.-J. Truuväli jt (koost). Juura, Õigusteabe AS. Tallinn, 2002, lk 41-42.

¹⁹ Põhiseaduse Juriidilise Ekspertiisi Komisjon. Tegevuse aruanne. Esitatud riigisekretär Uno Veeringule edastamiseks Riigikogu põhiseaduskomisjonile 01.06.1998. a. kirjaga nr 18-1/5183. Käsikiri autoril. Tallinn, 1998, lk 11-12

määratud ära ainult riigikaitse funktsioonile (välisele ohule) PS kümnendas peatükis. PS § 1 lõigetes 1 ja 2 leiab väljendamist nii riigi kui rahva suveräänsuse idee. Rahvusriigi seesmise ja välise julgeoleku käsitlemisel jääb tavaliselt välja sellele omane rahva ja riigi eristatus, st rahvusriigi suveräänsust sisemise ja välise julgeoleku seisukohalt vaadeldakse kui ühte tervikut, mida teisena nimetatu on kohustatud tagama ning tulenevalt ühiskondlikust lepingust võlgneb esimesele.

PS preambula viienda lõike kohaselt peab riik tagama eesti rahvuse ja kultuuri säilimise läbi aegade. Sellega tõstab PS eriliselt esile eesti rahvuse ja kultuuri, eristades seda rahvast.²⁰ Kui PS sätestatud “rahva” määratlemine ja eristamine läbi õigusliku sideme riigiga (kodakondsus) on suhteliselt lihtne ülesanne, siis suurte kollektiivsete identiteetide – nagu “rahvus” ja “kultuur” – juriidiline määratlemine ja sisustamine on suhteliselt keeruline ülesanne. Seda enam on keeruline nende identiteedi kaitsmine. Käsitledes eesti keele kaitseks astunud samme, on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 05.02.1998. a otsuses nr 11²¹ jõudnud järeldusele, et “eesti keel on rahvuse ja kultuuri olemuslik komponent, ilma milleta pole eesti rahvuse ja kultuuri säilimine võimalik,” ning jätkab, et “eesti keele kaitse ja kasutus on sätestatud põhiseadusliku eesmärgina ja riigivõim peab kindlustama selle eesmärgi saavutamise. Seega on eesti keele kasutust tagavate sammude astumine põhiseaduslikult õigustatud. PS § 1 deklareerib, et Eesti on demokraatlik vabariik. Demokraatia täidab oma eesmärgi siis, kui ta toimib. Demokraatia toimimise üks tingimus on see, et võimu teostavad isikud mõistavad igakülgset Eestis toimuvat ja kasutavad asjaajamises ühte märgisüsteemi. Seega on esindusdemokraatias ja riiklikus asjaajamises eesti keele kasutamise nõude esitamine Eestis kooskõlas üldiste huvidega ja ajalooliselt kujunenud olustikus õigustatud.” Sidudes omavahel PS preambulas esile tõstetud väärtused ja riigi eesmärgid, võib väita, et riikliku korrakaitse- ja riigikaitse funktsiooni eesmärgiks on lisaks riigi arendamisele ja kindlustamisele ka eesti rahvuse ja kultuuri säilimise tagamine läbi aegade.

Riigi sisejulgeolek füüsilises mõttes algab riigipiirist. Riigil on suveräänne õigus teostada oma huvide kaitseks piirikontrolli. Eelkõige tähendab suveräänsus õiguslikku suveräänsust ehk suveräänsust kui kõrgeimat riigivõimu, see tähendab jurisdiktsiooni territooriumi ning selle

²⁰ T. Annus. Riigiõigus. Juura, Õigusteabe AS, 2001, lk 28.

²¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsuses nr. 11, RT I 1998, 14, 230.

alalise elanikkonna üle, mis ei ole õiguslikult piiratud ühegi teise võimukandja poolt.²² Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtte kohaselt on riikidel (*pro* suveräänidel) õigus kontrollida välismaalaste riiki sisenemist ja viibimist riigi territooriumil ning kehtestada selleks tingimusi.²³

Kahe Saksamaa taasühendamise tõi 1990-ndate alguses kaasa nn külma sõja lõppemise ja põhiliselt bipolariseerumise kadumise, milles domineerisid Ameerika Ühendriigid ja NSVL. Bipolaarse maailma asendumine multipolaarsega on omakorda viinud varasemate julgeolekuterminite ümbersõnastamisele. Kui varem domineerisid peamiselt vahetud militaarsed julgeolekuohud (otsesed sõjalised riskid), siis ümbersõnastamise ja -mõtestamise käigus on need asendunud või täienenud teiste riskidega (majanduslikud, poliitilised ja uued nn asümmeetrilised julgeolekuriskid). Julgeolekuteoorias täheldatakse bipolaarse maailma kadumist ka seesmise ja välise julgeoleku ühtesulandumist. Uues julgeolekukeskkonnas nähakse peamiste väliste ohtudena hoopis keemia-, bio-, radioaktiivse või tuumarelva kontrollimatut levikut, massilist migratsiooni, narko- ja relvakaubandust, küberkuritegevust, terrorismi ning kuritegelike võrgustike kasvamist üle riikide territooriumi.²⁴ Seega võib väita, et uus julgeolekukeskkond koosneb nn sisemistest ohtudest, mis on muutunud piiriülesteks ning sellest lähtuvalt on oluliselt tõusnud sisejulgeoleku komponendi tähtsus uues julgeolekukeskkonnas.

Uus julgeolekukeskkond leiab väljenduse ka julgeolekustruktuuride (julgeoleku- ja politseiasutused, piirivalve- ja tolliametkonnad, (im)migratsiooniteenistused) omavahelises tööjaotuses ja funktsioonide lähenemises. Kui riigid suudavad – kas just hõlpsast aga siiski – kontrollida riiki ähvardavaid konkreetseid ja vahetuid ohte, siis piirid on osutunud hermeetiliselt sulgematuteks ning see võimaldab ebaseaduslike sisserändajate (nende hulgas ka kuritegeliku kontingendi) sisenemist riiki. Riigid käsitlevad seetõttu tihtipeale oma suutmatust kontrollida sissetulevat nn voogu ohuna oma riiklikule suveräänsusele ja julgeolekule. Pealegi omab sõna “ebaseaduslik” õigusriigis alati teatud negatiivset varjundit, mis seondub riigi õiguskorra eiramisega. Professor Robert Alexy märgib, et “sisemine julgeolek on liberaalses õigusriigis

²² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 47; I. Brownlie. Principles of Public International Law. Fifth Edition. Oxford University Press, 2002, p 289.

²³ I. Brownlie. Op cit., p 522-544; A. Taska. Rahvusvaheline õigus. Lund, 1977, lk 143; E.-J. Uibopuu. Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Juura, Õigusteabe AS, 2000, lk 118-120.

keskne kollektiivne hüve”²⁵ ning riigil peab olema õigus seda tagada. Seetõttu on kohane avada teema julgeoleku mõiste ja olemuse selgitamisega, mis annab mõningase selgituse, miks riigid ja rahvad tunnetavad ohtu ning milles see väljendub.

1.2 Mis on julgeolek

1.2.1 Julgeoleku mõiste

Sõna *julgeolek* (inglise keeles *security*, saksa keeles *die Sicherheit*) ladinakeelne vaste *securus* ehk *sine cura* tähendab tõlkes *ilma mureta*. Julgeolekut võib niisiis määratleda kui muretut olukorda, subjektiivselt tunnetatud ohu puudumist.²⁶ Ohutu olukorrana defineerivad julgeolekut ka seletavad sõnaraamatud²⁷, eesti keeles näiteks 1994. aastal ilmunud Eesti Entsüklopeedia.²⁸

Traditsiooniliselt on julgeolekut seostatud kõige enam riigiga ning mõistetud seisundina, milles riik tervikuna ning selle raames tegutsevad üksikisikud ja nende grupid saavad end tunda kaitstuna. Kaitstuna tähendab sellises olukorras, kus riiki ei ähvarda väline surve ning tema sisemist elu iseloomustab poliitilise süsteemi autonoomsus.²⁹ Nii on julgeolekut traditsiooniliselt käsitletud eeskätt sõjalisest aspektist, võrdsustades seda võimega ohu korral enda kaitseks jõudu kasutada.³⁰

Külma sõja lõppemisega algas Euroopas uue riikidevahelise süsteemi kujunemine, mis tõi kaasa vajaduse laiendada julgeoleku mõistet, mis seni oli omanud vaid puhtsõjalist tähendust. Oluliselt oli vähenenud otsene sõjaline oht ning samal ajal kerkisid üha teravamalt esile uued riigi julgeolekut ähvardavad ohud, nagu rahvusvaheline kuritegevus, illegaalne immigratsioon,

²⁴ C. Chyba. Toward Biological Security. *Foreign Affairs*, Vol. 81 No. 3 2002, p 123; D. Rumsfeld. Transforming the Military; *Foreign Affairs*, Vol. 81 No. 3 2002, p 27; Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused RT I 2001, 24, 134.

²⁵ R. Alexy. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. *Juridica I/2001*, lk 8.

²⁶ H. Magenheimer. *Op cit*, S 10.

²⁷ Random House Webster's College Dictionary, New York, 2001, sv security, p 1189.

²⁸ Eesti Entsüklopeedia. 7 köide, Eesti Entsüklopeedia kirjastus, Tallinn 1994, lk 38.

²⁹ H. Magenheimer. *Op cit*, S 10.

³⁰ B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. *Op cit*, p 1.

relvaäri jne.³¹ Tekkis nn *pehme* julgeoleku kontseptsioon, mille pooldajad leidsid, et lisaks militaarsfäärile haarab julgeolek kui poliitiline mõiste ka nn pehmemaid elusfääre, nagu keskkond, sotsiaalsed suhted, inimõigused jne.³²

Julgeoleku mõiste laiendamise taga nägid selle vastased aga uut probleemi. Probleemina nägid nad ohtu, et ülekoormamine muudab mõiste sisutühjaks ning ülendab selle üheks universaalseks hüveks.³³ Väljapääsuna nähti siin julgeoleku mõiste laiendamist mõõdukalt: mõiste võiks haarata välis- ja kaitsepoliitikat, välismajanduspoliitikat ning vaid mõningate valdkondade kaudu ka sisepoliitikat. On ju kõigil eelnimetatuil ühine eesmärk – tagada kriisi või sõja korral riigi toimimine ning poliitiline stabiilsus. Nende valdkondade eesmärk on: tagada riigi võimalus eksisteerida.³⁴

Analoogiliselt eeltooduga hõlmab 2001. aastal kinnitatud Eesti Vabariigi julgeolekukontseptsioon traditsiooniliste sõjalis-poliitiliste küsimuste kõrval siseriiklikku tegevust majandus- ja sotsiaalvallas ning võitlust tänapäeva maailmas üha aktuaalsemate ohtudega, nagu keskkonnariskid, illegaalne migratsioon, rahvusvaheline organiseeritud kuritegevus jms.³⁵

Julgeoleku mõiste raames eristab autor rahvuslikku ja rahvusvahelist ning sise- ja välist julgeolekut.

1.2.2. Sisejulgeolek ja väline julgeolek

Riigi sisejulgeolek ja väline julgeolek on omavahel väga tihedalt seotud ning mõjutavad teineteist vastastikku, mistõttu nende eristamine on keeruline ja võib kohati tunduda meelevaldsena.

³¹ P. Järve. Security Choices of a Re-independent Small State: An Estonian Case / O. F. Knudsen, W. Bauwens, A. Clesse (eds). Small States and the Security Challenge in the New Europe. London, Washington: Brassey's, 1996, p 222.

³² O.F. Knudsen. Cooperative Security in the Baltic Sea Region. Chaillot Paper 33. Institute for Security Studies. Western European Union. Paris, 1998, p 49.

³³ B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. Op cit, p 1-2.

³⁴ H. Magenheimer. Op cit, S 42-43.

³⁵ Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused. Op cit.

Püüdes neid valdkondi siiski eristada, hõlmab väline julgeolek riigi välispoliitika, kaitsepoliitika ja välismajanduspoliitika sfääri. Välise julgeoleku keskseks probleemiks on riigi püsijäämine. See tähendab ülesannet vältida ohte, mis võiksid olla riigile eksistentsiaalsed.³⁶ Eksistentsiaalseks ohuks on kõik see, mis ähvardab riigi konstitutsioonilisi printsiipe: riigi suveräänsust, valitsust ja territooriumi puutumatus.

Riigi sisejulgeolek seevastu koondab paljude institutsioonide tegevust elanikkonna materiaalse heaolu, sotsiaalse õigluse ja avalike suhete korraldamiseks, kus juhtivad institutsioonid on riigi õiguskaitseorganid. Põhilise eelduse sisejulgeolekule loob sotsiaalse turvalisuse tagamine ühiskonnas. Seevastu füüsilise julgeoleku tagamisel on peamised ülesanded avaliku korra kaitse ja võitlus kuritegevusega, riigipiiri valvamine ja kaitsmine, piirirežiimi tagamine, elanikkonna kaitse, tuletõrje- ja päästetööde korraldamine jne. Tehnoloogia areng on toonud kaasa ka uue kuriteo liigi – nn küberkuritegevuse, mistõttu üha suuremat tähelepanu vajab andmekaitse ning infrastruktuurisüsteemide funktsioneerimise tagamine.³⁷

Riigi julgeoleku sisemised ohud lähtuvad seega riigi elanikkonnast, välised ohud teistest riikidest, mis aga ei tähenda, et selle mõjutamises ei osale teised riigid. Riigi sisemine nõrgestamine - sisejulgeoleku ja haldussuutlikkuse ülekoormamine - on üks ettevalmistavatest etappidest enne aktiivse vaenuliku tegevuse algust. Autor arvab, et antud teema süvakäsitlus jääb Eesti sisejulgeoleku analüüsis eraldi uurimist vajavaks valdkonnaks ega lähe kokku antud töö eesmärgiga. Riigi sisemise julgeolekuga haakub ka mõiste *nõrk riik*, mille tunnustena võib nimetada näiteks nn poliitilise politsei sekkumist inimeste igapäevaellu, sisepoliitilist konflikti, selge valitsushierarhia puudumist, riigi kontrolli meedia üle jne. Kallaletungi korral on sisemiselt nõrk riik enamasti võimetu vastupanu osutama. Samas leidub näiteid, kus sisemiselt nõrk riik ise ootamatult kallaletungile asub. Enamasti on rünnaku eesmärk juhtida tähelepanu kõrvale enda siseprobleemidelt, põhjendades rünnakut sellega, et just rünnatav riik on süüdi kõigis tema sisemistes raskustes.³⁸

³⁶ B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. Op cit, p 21.

³⁷ Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused RT I 2001, 24, 134

³⁸ H. Magenheimer. Op cit, S 11-12.

Riigi sisejulgeolekut võivad vähendada ka riigis elavad valitseva korra vastaselt meelestatud vähemusrahvused. Nad kujutavad endast riigile tõsist julgeolekuriski, sest taoliste gruppide tasalülitamine võib ajendada teist riiki vähemuste kaitseks interventsiooni alustama.³⁹

On selge, et sisejulgeoleku tagamisel on määrav tähtsus riigi sisemise stabiilsuse kindlustamisel. Stabiilsus on aga aluseks sellele, et riik üldse saaks end väliselt kaitstuna tunda. Kui riiki ähvardab väline oht, siis pööratakse alati peatähelepanu just sisemise korra ja stabiilsuse tagamisele.

1.2.3. Rahvuslik ja rahvusvaheline julgeolek

Rahvuslikku julgeolekut võib käsitleda kui terviklikku poliitiliste eesmärkide, strateegiate ja vahendite kogumit, mis tagab riigi sisemise ja välise kaitstuse, suveräänsuse, valitsuse tegevusvabaduse ja poliitilise enesemääramisõiguse. Kitsamalt defineerides on see suutlikkus kaitsta oma sisemisi väärtusi võimalike väliste ohtude eest. Nende ohtude all peetakse silmas mitte ainult sõjalist kallaletungi, vaid ka diplomaatilisi surveavaldusi, majandusboikotti ja poliitilist väljapressimist.⁴⁰

Rahvusliku julgeoleku tagamises on nähtud ka panust rahvusvahelisse julgeolekusüsteemi. Sõltub ju rahvusvaheline julgeolek süsteemis osalevatest liikmesriikidest, nende meelsusest ja sisekorra stabiilsusest.⁴¹ Ideaalina nähakse suurt ja sõbralikku üheskoos tegutsevat nn riikide peret. Siit lähtub ka nn julgeolekupartnerluse mõiste ehk idee, et riik üksi eraldiseisvana oma julgeolekut tagada ei suuda.⁴² Sellest mõttest on kantud mitmesuguste julgeoleku tagamise ühenduste loomine kollektiivse julgeoleku tagamiseks.

Kollektiivse julgeoleku (*collective security*) tagamine toimub läbi riikide ühenduse, mis pakub oma liikmesriikide rahvusliku julgeoleku kaitseks rahvusvahelisi julgeolekugarantiisid. Organisatsiooni eesmärk on süsteemi siseselt viia miinimumini kõik võimalikud katsed jõu

³⁹ H. Magenheimer. Op cit.

⁴⁰ H. Magenheimer. Op cit, S 15.

⁴¹ B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. Op cit, p 10.

kasutamiseks kas teise liikmesriigi või kolmanda riigi vastu. Võimalikke rahurikkujaid püütakse tihedamalt organisatsiooniga siduda ning õiguserikkujaid sunnitakse järeleandmistele liikmesriikide ühise sõjalise operatsiooniga.⁴³ Süsteemi põhinõrkuseks võib pidada asjaolu, et liikmesriikide rahvuslikud huvid on sageli väga erinevad ning sellel pinnal on konfliktid kerged tekkima. Kollektiivse julgeoleku ebaõnnestunud näitena, kus teooria praktikasse ei rakendunud, võib nimetada 1919. aastal moodustatud Rahvasteliitu.

Koostööl põhineva julgeoleku (*co-operative security*) puhul on tegu spetsiifilise riikidevahelise koostööga julgeoleku tagamisel, kusjuures koostöö julgeoleku vallas toimub eeldatavate oponentide vahel. Koostöö kaudu soovivad riigid, kelle julgeolekuhuvid on omavahel tihedalt läbi põimunud, aidata kaasa üksteise julgeoleku suurendamisele, kui sellega kaasneb nende endi kindlustunde kasv. Samas võib selline koostöö kergesti vastuollu minna riikliku sõltumatusse põhimõttega, sest enamik riike ei soovi oma suveräänsust koostööst tõusva kindlustunde arvel vähendada. Selleks, et koostööl põhinev julgeolekukontseptsioon saaks olla elujõuline, on vältimatu riikidevahelise usalduse olemasolu.⁴⁴

1.3. Nn tugevama õigus ja jõudude tasakaal

Riigi julgeolek on otseses sõltuvuses riigi geograafilisest asukohast, looduslikest ressurssidest, sõjalisest võimsusest, rahva moraalist ja rahvuslikust iseloomust, samuti riigi diplomaatia edukusest ning sisemisest valitsuskorrast.⁴⁵ Need faktorid määravad suuresti ära nii selle, kui võrd riik võib end tunda kaitstuna, kui ka tema võimsuse – võimaluse teistele riikidele peale suruda oma tahe hoolimata nende vastuseisust.⁴⁶ Siin peetakse silmas nii sõjalise jõu kasutamist kui ka poliitilise ja majandusliku surve avaldamist.⁴⁷

⁴² H. Magenheimer. Op cit, S 14.

⁴³ H. Magenheimer. Op cit, S. 38.

⁴⁴ H. Magenheimer. Op cit, S 37.

⁴⁵ H. J. Morgenthau, (Revised by Thompson, K.W.). Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. New York: McGraw-Hill, 1985, p 127.

⁴⁶ H. Magenheimer. Op cit, S 29.

⁴⁷ M. Sheehan. Op cit, p 7.

Mõistega *võim* on tihedalt seotud riigi rahvuslikud huvid. Kuivõrd iga riigi ülim eesmärk on säilitada oma iseseisvus ja territoriaalne integreeritus, tuleb tal pidevalt muutuvast julgeolekukeskkonnas oma huvide eest jätkuvalt võidelda. Võitluses jäävad ellu aga vaid tugevamad.⁴⁸ Sellise nägemuse ilmestamiseks on rahvusvaheliste suhete teoorias kasutusel *julgeoleku dilemma* (*security dilemma*) mõiste. *Julgeoleku dilemma* kerkib esile olukorras, kus riigid relvastuvad (kasvõi enesekaitseks), vähendades sel moel oma naaberriikide julgeolekut ning kallutades sõjalist tasakaalu enda kasuks. Vastukaaluks sellele tunnevad võimsust koguva riigi naabrid tasakaalu taastamise eesmärgil kohustust suurendada ka enda sõjalist võimsust. Julgeoleku dilemma kerkib esile riikide pidevas võitluses oma rahvusliku julgeoleku tagamise eest, ning kurb reaalsus on see, et riigid, kes ei relvastu piisava innukusega ega võitle piisava ägedusega, trambitakse teiste riikide poolt jalge alla.⁴⁹ Muidugi ei saa siinkohal jätta mainimata, et taoline mudel ei pruugi alati siiski toimida.

Julgeoleku dilemma kõrval kasutatakse rahvusvaheliste suhete iseloomustamiseks ka *jõudude tasakaalu* (*balance of power*) mõistet. *Jõudude tasakaal* on selline riikidevaheline võimujaotus rahvusvahelises süsteemis, kus ühelgi riigil ega liidul ei ole jõulist ülekaalu. Igasugune jõuvahekordade muutumine selles süsteemis on lubatud vaid juhul, kui ükski riik või riikide liit ei muutu tugevamaks kui süsteemi ülejäänud üksused kokku.⁵⁰ Jõudude tasakaalu teooria näeb rahvusvahelist ühiskonda oma olemuselt ebavõrdsena, kuid leiab samas, et riikidevahelist võrdsusetust on võimalik tasakaalustada, kui kõik riigid jälgivad teiste käitumist ning takistavad võimaliku hegemoonia tekkimist eos.⁵¹

Oma olemuselt ei ole jõudude tasakaalu süsteem sugugi püsiv – niipalju kui on süsteemis riike, niipalju on ka erinevaid huvisid. Ajalooliselt on jõudude tasakaalu süsteem töötnud pigem suurriikide kasuks ega ole suutnud julgeolekuga kindlustada kõiki riike. Vähem garantiisid on see pakkunud eeskätt väikeriikidele. Sellest tulenevalt on jõudude tasakaalu kontseptsioon pärvinud ka rohkelt kriitikat. Kriitikute argumentatsioonidest võib leida viiteid mitmetele alternatiivsetele strateegiatele, mida riigid on kasutanud tasakaalustamise asemel. Olulisemad neist on *peitumine* (*hiding*) ja *kaasajooksmine* (*bandwagoning*).

⁴⁸ M. Sheehan. Op cit, p 8.

⁴⁹ H. Gärtner, A. Hyde-Price, E. Reiter (eds.). Europe's New Security Challenges. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2001, p 2.

⁵⁰ M. Sheehan. Op cit, p 4.

Peitumiseks võib nimetada poliitikat, mille sihiks on vältida konfliktis osalemist ning poole valimist vaenutsevate riikide seas. Kõige äärmuslikumas vormis meenutab see jaanalinnu käitumist: ohtu ei taheta tunnistada ega sellele tähelepanu pöörata. Riigil on sellisel juhul valida mitme käitumismalli vahel: neutraliteedi väljakuulutamise, taotledes samal ajal mõlemalt vaenupoolelt garantiisid oma neutraalsuse tagamiseks; püüde jääda isolatsiooni; üksnes kaitsepositsiooni võtmine lootuses, et “torm läheb mööda”; või kõige viimase väljapääsuna otsida turvet mõnelt tugevamalt riigilt (või riikidelt), muutumata seejuures selle riigi liitlaseks ning sekkumata võitlusse tema poolel. Sellisel juhul on turvet otsival riigil vastutasuks pakkuda vaid sõprus ning lubadus konflikti mitte sekkuda.⁵²

Teine strateegia, mida võib nimetada *kaasajooksmiseks*, tähistab ohu korral kaitse tagamise eesmärgil riigi liitumist konflikti tugevama poolega. Seda ka siis, kui taoline liitumine toob kaasa ebaturvalisust ning osalist iseseisvuse loovutamist.

Levinud on seisukoht, et suurriikide vahelistes konfliktides eelistavad väikeriigid jääda neutraalseks või valida pigem kaasajooksmise poliitika kui süsteemi tasakaalustaja rolli. Väikeriigid teevad seda ilmselt teadmises, et nende jõud on liiga väike maailmapoliitikas kaasaraäkimiseks ning nende tõenäosus konfliktis tõsiselt kannatada saada väga suur. Seega püüavad nad alati olla võitja poolel, hoolimata sellest, kas võitjad ohustavad oma tegevusega jõudude tasakaalu või mitte.⁵³

1.4. Ohud väikeriigi julgeolekule

Alustuseks võib küsida, milliste kriteeriumide alusel eristada väikeriike teistest riikidest. Kas on selleks territooriumi suurus, rahvaarv või hoopis mõni muu faktor?

Riigi väiksus antud kontekstis tähistab eeskätt peamiste ressursside puudumist ning riigi piiratud võimet mõjutada iseenda saatust. Kõik riigid, suured ja väikesed, on sarnased oma eesmärkide

⁵¹ M. Sheehan. Op cit, p 8.

⁵² M. Sheehan. Op cit, p 164.

poolest, kuid vägagi erinevad võimaluste poolest neid eesmärke ellu viia. Olulisim erinevus suur- ja väikeriikide vahel tuleneb seetõttu just riigi võimetest ja võimsusest, millest sõltub ka tema positsioon rahvusvaheliste suhete süsteemis.⁵⁴ Väikeriigi-kogemus on tuntud igale riigile, kes on tunnendanud ohtu saada okupeeritud märksa tugevama naaberriigi poolt. Seega on väikeriikide julgeolekust kõneldes fookusesse võetud probleemid, mis tulenevad riikidevahelisest ebavõrdsusest. Teisisõnu: analüüsid väikeriikide julgeolekut tegeleme me põhiliselt võimude võrreldamusest (*power disparity*) lähtuvate probleemidega.⁵⁵

Mõeldes väikeriigi julgeolekule võib välja tuua kaks põhilist väidet: a) väikeriigi püsijäämine sõltub vaid selle riigi enda tegutsemisest ja tehtavatest valikutest või b) pikemas perspektiivis ei oma väikeriigi poolt tehtavad valikud mingit tähtsust, kuivõrd tema julgeolek sõltub niikuinii vaid välistest teguritest. Kui esimene väide paneb väikeriigi püsijäämise sõltuma riigi enda diplomaatilisest osavusest ning oskusest valida nn õige poliitika, siis teise väite kohaselt annab väikeriigi pikemaajaline püsimine tunnistust sellest, et tal on suurriikide omavahelistes intriigides täita mingi ülesanne. Viimast seisukohta on nimetatud ka geopolitiiliseks lähenemiseks väikeriikide julgeolekule.⁵⁶

Olaf F. Knudsen on nimetanud kuus põhilist muutujat, millest väikeriigi püsimine otseselt sõltub. Need on riigi asukoha strateegiline tähtsus suurriikide silmis; pinge suurriikide omavahelistes suhetes; lähima suurriigi A võimutsükli faas; väikeriigi ja tema lähima suurriigi suhete ajalugu; suurriigiga A rivaalitsevate suurriikide poliitika väikeriigi suhtes; ning viimaseks, multilateraalse julgeolekualase koostöövõrgustiku olemasolu.⁵⁷ Selle loetelu kohaselt on väikeriigil vaid ühel juhul kuuest võimalik oma saatust ise mõjutada, nimelt oma välispoliitilist orientatsiooni kujundades.

Külgnevate suure ja väikese riigi suhted kipuvad enamasti olema üsna ebastabiilsed, ning seda just seetõttu, et sõltuvad paljuski hoopis mitmetest välistest teguritest. Näiteks väikeriigi naabriks

⁵³ M. Sheehan. Op cit, p 165.

⁵⁴ K. N. Waltz. Theory of International Politics. New York [etc.]: McGraw-Hill, 1979, p 96.

⁵⁵ O. F. Knudsen (1996), p 5.

⁵⁶ O. F. Knudsen (1996), p 8.

⁵⁷ O. F. Knudsen (1996), p 9.

oleva suurriigi suhetest tema peamise rivaaliga.⁵⁸ Väikeriigi geograafiline asukoht omab julgeoleku aspektist tähtsust eeskätt seetõttu, et tema territooriumi võidakse mõne suurriigi poolt kasutada platsdarmina teise suurriigi ründamiseks. Kas selline oht ka tegelikkuses esineb, ei ole siinkohal oluline. Riikidevahelistes suhetes on ka kujuteldavad ohud reaalsed, ja sellega tuleb väikeriigil arvestada. Väikeriigi asukoht muutub eriti oluliseks suurriikide vaheliste pingete korral. Pingeperioodidel osutab suurriik naabrist väikeriigi tegevusele märksa teravamalt tähelepanu ning võib otsustavalt reageerida ka väikeriigi kõige tavapärasematele poliitilistele sammudele. Kuivõrd suurriik ei suuda väikeriigi tegevust piisavalt kontrollida, muutub too alalise kahtlustamise objektiks.⁵⁹

On mitmeid teooriaid, mis käsitlevad suur- ja väikeriigi suhetest tulenevaid kahjusid. Kaks kõige olulisemat on suurjõudude vaheline rivaalitsemine, kus väikeriiki kasutatakse vahendina, ning teiseks imperialism, mis tähendab väikeriigile suurriigi poolt avaldatavat survet. Nii toob suurriigiga külgnemine kaasa ebavõrdsuse (võimude võrreldamatus) ning nõrgema kaitsetuks jäämise.⁶⁰

Imperialismiteooria kohaselt on suurriigi soov ja eesmärk oma territooriumi suurendada ning mõjusfääri laiendada. Imperialismiteooriaga liitub veel teine, võimutsüklite teooria, mis käsitleb suurriikide arengut tsüklitena – sisemise tugevnemise perioodist läbi võimuka ekspansionismi ajajärgu tagasitõmbumise ja languse faasi. Surve väikestele naaberriikidele kasvab ja väheneb vastavalt tsüklifaasile. Perioodil, mil suurriik on keskendunud oma mõjuvõimu laiendamisele, ei ole surve all mitte ainult väikesed naaberriigid, vaid pingeliseks muutuvad ka suurriigi suhted rivaalidega.⁶¹ Võimutsükli erinevate faaside kohta on oluline veel mainida, et suurriigi perifeerias asuv väikeriik, kes on oma sõltumatuse saavutanud ajal, mil suurriik on oma võimu tipul, omab märksa suuremaid šansse säilitada oma iseseisvus, kui väikeriik, mis kasutas iseseisvumiseks ära suurriigi nõrkusetke.⁶²

⁵⁸ O.F. Knudsen. Security on the Great Power Fringe: Dilemmas Old and New / Knudsen, O.F. (ed.). Stability and Security in the Baltic Sea Region: Russian, Nordic and European Aspects. London, Portland: Frank Cass, 1999, p 8

⁵⁹ O. F. Knudsen (1996), p 10-13.

⁶⁰ O. F. Knudsen (1999), p 4-5.

⁶¹ O. F. Knudsen (1999), p 10-11.

⁶² O. F. Knudsen (1996), p 12.

Suurriikide omavaheliste suhete pingestumisel suureneb surve tõenäosus väikeriigile. Ehkki väikeriigi enda roll näib siin olevat teisejärguline, tunnetab suurriik siiski teatud ohtu lähtuvat ka väikeriigist, kes võib oma käitumisega suhet veelgi pingestada. Järelikult: mida suuremad on pinged kahe rivaalitseva suurriigi vahel, seda suurema strateegilise tähtsuse omandab väikeriik nii oma suurriigist naabri kui tolle rivaali silmis. Suurriigi peamine rivaal võib kasutada väikeriigi territooriumi platsdarmina tema vastaseks rünnakuks ning ei pea selleks isegi väikeriigilt luba küsima – enamasti väikeriigil puudub piisav sõjaline jõud ründajale vastuhakkamiseks. Sageli ei olegi kuigi oluline, milliseid samme väikeriik astub suurriigiga suhete parendamise eesmärgil – tema rolli suurriikide vahelises huvide positsioneerimisel määrab ära ainuüksi strateegiline asukoht.⁶³

Juhul kui soositud väikeriiki ähvardab mõni teine riik, võib suurriik tegutseda vastavalt vastastikuse tasakaalustamise (*counterbalancing*) või laiendatud ähvarduse (*extended deterrence*) kontseptsioonile. Viimane on vastastikuse tasakaalustamise üks eritüüp, mis tähendab otseste sõjaliste meetmete kasutuselevõttu suurriigi poolt ohustatud väikeriigi kaitseks. Vastutasakaalustamise puudumine suurriikide omavahelistes suhetes annab suurriigile võimaluse tasapisi oma mõjupiirkonda suurendada.⁶⁴

Kui suurriikide vahelistes suhetes kaob tasakaal (või tasakaalustav rivaliteet), võib surve väikeriigile suurenda ning viimane peab võtma kuuleka positsiooni. Sellises situatsioonis kalduvadki väikeriigid suurriikidega kaasa jooksma (*bandwagoning*), liituma kõige tugevama riigiga, lootuses saada viimaselt kaitset enda julgeolekule.⁶⁵

Väikeriike on süüdistatud selles, et nende kaasajooksmine viib jõudude tasakaalustamise süsteemi tasakaalust välja. Vaatamata neile süüdistustele on vähemalt väikeriikide endi seisukohast vaadatuna nende tegevus igati ratsionaalne, kuivõrd nad sel viisil kohanevad muutustega jõudude tasakaalu süsteemis.⁶⁶

⁶³ O. F. Knudsen (1999), p 8-9.

⁶⁴ O. F. Knudsen (1999).

⁶⁵ M. Sheehan. Op cit, p 164.

⁶⁶ A. G. Sens. Cooperation under Neorealism: Bringing in the Small States (of Eastern and Central Europe) / M. Fortmann, S. N. MacFarlane, S. Roussel (eds). Multilateralism and Regional Security. Clementsport: Canadian Peacekeeping Press, 1997, p 187.

Sageli on väikeriikidele maailmapoliitikas omistatud “õnnetute” roll – nende sõjaline võimsus on aja jooksul järjest vähenenud. Samas on ka kõige skeptilisemad analüütikud pidanud tunnistama fakti, et paljud väikeriigid on suutnud rahvusvahelised kriisid edukalt üle elada ning uue tekkinud rahvusvahelise olukorraga kohaneda.⁶⁷

1.5. Võimalused väikeriigi julgeoleku tagamiseks

Väikeriigi tegevusvabadus sõltub suuresti suurriikide omavahelistest suhetest, rahvusvahelisest süsteemist ning riigi geostreegilisest asukohast. Kuigi väikeriigid ei ole võimelised rahvusvahelistes suhetes domineerima, sest seda valdkonda mõjutavad peamiselt suurriigid ja nende omavahelised suhted, siis ometi on neil võimalus käitumisega oma seisundit mõjutada.

Kui suurriikide eesmärk rahvusvahelises süsteemis on enamasti oma võimu suurendamine, siis väikeriigi põhimure on eeskätt püsijäämine, milleks sageli tuleb suurematelt riikidelt abi otsida ning nendega liitudesse astuda.⁶⁸ Väikeriigid on alati võlgnenud oma vabaduse kas jõudude tasakaalu süsteemile, tema huve kaitsva suurriigi ülemvõimule või oma vähesele atraktiivsusele imperialistlikel püüdlustel, on kirjutanud H. J. Morgenthau.⁶⁹

Pisut lootusrikkamalt näeb väikeriigi olukorda R. Väyrynen, leides, et suurriigid küll määravad rahvusvaheliste suhete piirid, kuid väikeriikidel on võimalus nendes piirides teha erinevaid valikuid. Samuti ei määra riigi suurus alati tema tugevust. Sageli on väikeriigid tugevad oma rahvusliku ühtekuuluvuse poolest, samas kui suurriigid võivad kergesti kannatada sisemise killustatuse pärast. Kriisiperioodidel võivad väikeriigid seista silmitsi eksistentsiaalsete ohtudega, kuid enamasti jäävad nad ellu, on R. Väyrynen optimistlik.⁷⁰

Samal arvamusel on ka O. F. Knudsen, kes leiab, et väikeriike ei saa siiski käsitleda pelgalt väliste jõudude meelevaldas olevatena. Neil on oma rahvuslikud huvid ja ajaloolised kogemused, millele rajada oma välispoliitika. Samuti on väikeriigi poolt valitud orientatsioon tema suurriigist naabrile signaaliks sellest, kas viimasel on õnnestunud väikeriigi välispoliitikale mingil moel

⁶⁷ R. Väyrynen. Op cit, p 41-42.

⁶⁸ A. G. Sens. Op cit, p 188.

⁶⁹ H. J. Morgenthau. Politics among nations. New York: Alfred A. Knopf, 1973, p 176-177.

mõju avaldada. Liit nende kahe vahel võib muuta naabrussuhted sõbralikuks ja rahulikuks, seevastu väikeriigi neutraliteedipoliitikat võib suurriik kas vastumeelselt aktsepteerida või tekitab see temas hoopis kahtlusi ja valvsust. Kui aga väikeriik püüab oma julgeoleku tagamiseks lõimuda ühendustesse, millesse naabrist suurriik ei kuulu, võib viimane käsitleda seda sihiliku solvamise või otsese väljakutsena.⁷¹ Näiteks võib siinkohal tuua Venemaa ja kolme Balti riigi suhted 1990-ndatel aastatel.

Kui tulla tagasi riigi tugevuse juurde (näiteks sõjalise), siis pole see oluline mitte ainult enesekaitseks, vaid tõstab ka riigi atraktiivsust liitlasena. Koostöö suurriigi või suurriikidega kätkeb endas aga mitmeid ohte. Väikeriigi jaoks võib ebameeldivaid tagajärgi kaasa tuua nii suurriikide vaheline konflikt kui ka liiga tihe suurriikide vaheline koostöö, kui selle koostöö viljad tulevad väikeriikide huvide ja julgeoleku arvelt. Väikeriikide julgeolekukeskkonda mõjutab ka suurriikide poliitiline ja majanduslik tõus või langus. Pärast iga sellist muutust tuleb väikeriigil ümber hinnata oma julgeolekupoliitika ning kohandada see uuele julgeolekukeskkonnale, võimukeskustele ja uutele ohtudele. Jõudude tasakaalu süsteem võib kujutada väikeriikide suhtes teatud riskide kasvu.

Küll võivad väikeriigid saavutada edu läbi eduka diplomaatia. Näiteks kui suurriigi tähelepanu on läbirääkimistel hõivatud mitmete küsimustega, saab väikeriik kogu oma tähelepanu koondada ühe, enda jaoks olulisima eesmärgi saavutamisele. Teatud tingimustel saavad väikeriigid suurriigiga manipuleerida, mida Allen G. Sens nimetab “saba liputab koera” fenomeniks. Sellises olukorras muutub suurriigi panus väikeriigi julgeolekule prestiiži ja ühtlasi ka enda jõu näitamise küsimuseks. Väikeriigid saavad seda aga kasutada abinõuna oma patrooni poolehoiu võitmiseks või soodustuste ja järeleandmistele väljapressimiseks.⁷²

Väikeriigi julgeoleku tagamiseks on äärmiselt oluline ka võimalike regionaalsete liitude loomine. See toimub siis, kui regioonis asuvad riigid leiavad oma julgeolekuprobleemid olevat omavahel sedavõrd haakuvad, et neist igapäevase rahvuslikku julgeolekut on raske käsitleda teistest riikidest lahus. Regionaalsete liitude loomine toob kaasa nn julgeoleku koondumise (*security complex*), mis kahtlemata tõstab regioonis asuvate väikeriikide turvalisust.

⁷⁰ R. Väyrynen. Op cit, p 42-43.

⁷¹ O. F. Knudsen (1999), p 12-13.

⁷² A. G. Sens. Op cit, p 188.

Väikeriigid võivad kuuluda samaaegselt erinevatesse regionaalsetesse gruppidesse, mis võivad osaliselt kattuda, samuti on olemas regionaalsed alagrupid. Näitena võib Läänemere regioonis käsitleda eraldi alaregioonidena Balti riike (Eesti, Läti ja Leedu), Skandinaaviat (Taani, Rootsi, Norra) ning Fenno-Skandiat (Skandinaavia riigid ja Soome).⁷³

Regionaalsete liitude kõrval on väikeriigil oma julgeoleku tagamiseks võimalik valida neutraliteedipoliitika, püüda liituda sõbraliku suurriigiga või astuda mõne ühist julgeolekut kindlustava rahvusvahelise organisatsiooni liikmeks.⁷⁴

Julgeoleku tagamisel loodavad väikeriigid sageli eeskätt kahepoolsele liidule mõne sõbraliku suurriigiga. Selline liit ei pruugi aga alati olla parim kindlustus, tekitades suure tõenäosusega väikeriigile juurde uusi vaenlasi. Liidu kahjuks räägib seegi, et suurriik ei pruugi tegelikkuses riskida sõtta sattumisega oma väikeriigist liitlase pärast. Samuti toob taoline liit tõenäoliselt kaasa väikeriigi suveräänsuse vähenemise ning võib viia poliitilise otsustusvabaduse kadumiseni.

Väikeriigi julgeoleku tagamise seisukohast võib märksa paremaks variandiks pidada multilateraalset liitu. Kindlasti pakub see suuremaid eeliseid turvalisuse tagamisel, omades suuremat sõjalist potentsiaali ning kaalukamat rolli rahvusvahelistes suhetes. Multilateraalne liit aitab leevendada mitmeid väikeriigi muresid, kuna liidus olevad suurriigid neutraliseerivad üksteist, vähendades sel moel tõenäosust ühe domineeriva riigi esilekerkimiseks. Väikeriigil avaneb võimalus osaleda ühises otsustamisprotsessis ning end seeläbi kuuldavaks teha. Kõneldes puudustest, on multilateraalsetel liitudel kalduvus muutuda nn kontserdisüsteemiks, mis eemaldab väikeriigid otsustamislaua tagant.⁷⁵

Rahuajal saavad väikeriigid mõju avaldada läbi rahvusvaheliste institutsioonide ning läbi nende institutsioonide luua ja kehtestada väikeriikidele soodsaid õigustloovaid akte. Väikeriigid panustavad rahvusvahelistele institutsioonidele ja nende institutsioonide kaudu rahvusvahelise õiguse arendamisele ning rahvusvaheliste kohtute loomisele seetõttu, et erinevalt suurriikidest on

⁷³ O. F. Knudsen (1999), p 9.

⁷⁴ H. Wiberg. Security Problems of Small Nations / O. F. Knudsen, W. Bauwens, A. Clesse (ed.). Small States and the Security Challenge in New Europe. London, Washington: Brassey's, 1996, p 36.

⁷⁵ A. G. Sens. Op cit, p 192.

nad sõjaohu ees märksa kaitsetumad.⁷⁶ Rahvusvahelistesse organisatsioonidesse astumise kaasneva negatiivse küljena võib esile tuua reeglina sellega kaasnevat suveräänsuse ja otsustamisvabaduse vähenemist.

Paljud väikeriigid on liitudele eelistanud neutraalsuse teed, mis annab konfliktide või sõja korral just nagu võimaluse neist eemale jääda. Üldlevinud rahvusvahelise neutraliteedi mõiste käsitleb neutraliteeti kui “riigi mittesekkumist kahe teise riigi vahelisse sõtta”. Neutraalseid riike on eeskätt käsitletud kui kahe vaenuliku bloki vahendajaid.⁷⁷

Mida mõeldakse neutraliteedi all? Iga väikeriik soovib vastasseisudesse, konfliktidesse mitte sattuda, neid ette näha ja ära hoida. Seega on eesmärgiks erapooletu käitumine ehk neutraliteedipoliitika. Teise tähendusega on ametlik, avalikult väljakuulutatud neutraliteet, mis tugineb seadustele. Siin tuleb täpselt fikseerida, kas tegemist on täieliku või osalise, konflikti korral kehtiva või alalise või hoopis teatud konfliktipiirkonna suhtes rakendatava erapooletusega. Viimasel juhul võib neutraliteet ühtlasi tähendada kohustust.⁷⁸

Samas sõltub neutraalsuse võimalikkus paljuski valitsevast rahvusvahelisest olukorrast. Toimiva neutraalsuse tingimuseks on suurriikide vastav leping või heakskiit. Neutraliteet on tegelikult ainsana toimiv garantii, st rahvusvaheliselt tunnustatud ja teiste riikide poolt mingi kohustusega tagatud. Samuti eeldab usaldusväärne neutraalsus suuri rahalisi kulutusi, sest on vaja luua usaldusväärsed kaitsejõud.⁷⁹

Niisiis on väikeriigil võimalik teha oma julgeoleku tagamiseks mitmeid valikuid: valida neutraalne joon, liituda regionaalsesse, bilateraalsesse või multilateraalsesse liitu või teha panus kollektiivsele julgeoleku tagamise süsteemile. Väikeriigil on võimalus enda positsiooni maailmas kindlustada ka efektiivse diplomaatia ja sihikindla välispoliitika kaudu. Paraku sõltub rahvusvaheline koostöö lisaks innukale väikeriigile ka teiste osaliste huvidest ja soovidest, mis

⁷⁶ R. Väyrynen. Op cit, p 42-43.

⁷⁷ M. Haab. Is Neutrality a Foreign-Policy Option for Small Nationstates? The Case of Estonia / P. Joenniemi, P. Vares (eds). New Actors on the International Arena: The Foreign Policies of the Baltic Countries. Tampere: Tampere Peace Research Institute, 1993, Research Report. No. 50, p 76.

⁷⁸ E. Medijainen. Saadiku saatus: välisministeerium ja saatkonnad 1918-1940. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1997, lk 50.

⁷⁹ A. G. Sens. Op cit, p 192.

kipuvad tihtipeale väikeriigi omadest erinema. Ning lõpuks määrab kõik ära ikkagi vaid riigi geograafiline asukoht, nagu on öelnud 19. sajandi kuulus Saksa riigitegelane Otto von Bismarck.

1.6 Sisejulgeoleku identiteet

On selge, et julgeolek ei ole asi iseeneses, vaid on alati seotud mingisuguse kindla objektiga – alati peab saama vastata, kes tunneb end ohustatuna ning millest on tingitud ohutunne. Julgeolekuteoorias nimetatakse seda objekti referentsobjektiks (ingl k *reference object*) ning rääkides julgeolekust, võib ohust ja ohustajast aru saada ainult sellele referentsobjektile omaste karakteristikute kaudu st need küsimused, mida nimetatud objekt peab ohustatuks ning kaitsmist väärivaks.⁸⁰ Käsitlemaks identiteedi ja sisejulgeoleku teemat, on julgeolekuteooria sisse toonud ühiskondliku ehk identiteedi julgeoleku mõiste.⁸¹

1.6.1 Identiteedi julgeolek

Defineerides identiteedi julgeolekut lähtub autor seisukohast, et kogu ühiskonna turvalisuse aluseks on tema poliitiliselt tähenduslike etniliste ning religioossete gruppide turvalisus. Nimetatud rahvuslik-religioossed grupid võivad moodustada vastastikku võimendudes tugevaid iseseisvaid identiteete (katoliiklik Poola, judaistlik Iisrael) ja nimetatud grupid toimivad iseseisval sõltumata riigist või olles sellega isegi vastuolus. Tajudes ohtu oma identiteedile võimendub nendes gruppides hirm ja vaenulikkus, tuues kaasa turvatunde kadumise ühiskonnas tervikuna.⁸²

Kaasaegses rahvusvahelises süsteemis käsitletakse ühiskondlikku turvalisust kui ühiskonna võimet säilitada oma põhiline iseloom, seda nii muutuvates tingimustes kui võimalike või tegelike ohtude korral. Ühiskondlik turvalisus käsitleb situatsioone, kus ühiskonnad tajuvad ohtu

⁸⁰ O. Wæver. European Security Identities. Journal of Common Market Studies. Vol. 34, No. 1, 1996, p 106-108.

⁸¹ O. Wæver (1993) Op cit.

⁸² B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. Op cit.

oma identiteedile. Turvalisus käsitleb soodsate evolutsioonitingimuste korral traditsioonilise keele, kultuuri, muude koosluste ning religioossete rahvusliku identiteedi ning tavade säilimist⁸³. Võistlevad identiteedid ja ränne kui oht ühiskondliku turvalisuse sektorile käib nende praktikate ja ideede kohta, mis määratlevad indiviide kui sotsiaalse grupi liikmeid, milleks antud juhul on ka PS preambulas märgitud rahvus ja rahvas, selleks võivad olla ka muud identiteeti määratlevad tingimused (nt keel, religioon), mida identiteedi kandja oluliseks peab.

06.03.2001. a kiitis Riigikogu otsusega nr 394 – IX heaks Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused. Dokumendi punktis 1.2 tuuakse Eesti riikliku huvi ja julgeolekupoliitika eesmärgina ära edendada rahva heaolu ja säilitada kultuuripärandit, tagada globaliseerivas maailmas rahvusvahelist koostööd, arendades eesti rahva, eesti keele ja kultuuri, eesti identiteedi säilimist läbi aegade.⁸⁴ Ohuna nimetatud väärtustele esitatakse dokumendis ka ulatuslikku sisserännet, sealhulgas massilist põgenike sissevoolu, illegaalset immigratsiooni, rahvusvahelist kuritegevust ja terrorismi.

Identiteedijulgeoleku referentsobjektiks on suured kollektiivsed identiteedid, mis võivad samas eksisteerida ka ilma riigita.⁸⁵ Seetõttu saab rääkida juba selle peatüki esimeses osas mainitud riigi ja rahva/ rahvuse eraldiseisvana käsitlemise võimalusest. Oht rahvusele või muule identiteedile väljendub ohuna nõ meie säilimisele, mille all võib mõelda nii grupi- kui ka rahvuskuuluvust (nt meie, katoliiklased; meie, eestlased jne). Identiteedina võib antud juhul kujutada kõike, mida identiteedi kandja oluliseks peab ning seda ohustava tegurina kõike, millest selle identiteedi kandja end ohustatuna tunneb. Professor Rein Ruutsoo märgib, et PS-es on “Eesti riikluse etno-kollektivistlik sisu sõnastatud mitmesuguste eestlaste kui keelelis-kultuuriliselt määratletud rahvuse kollektiivsete eesmärkide ja eestlaste kui ühiskonda konstitueeriva etnilise koosluse õiguste kaitsmise kaudu”.⁸⁶ Riigikogu poolt kinnitatud julgeolekupoliitika alusdokument toob Eesti kohta üsna näitliku (ilmselt siiski mitte ammendava) loetelu võimalikest referentsobjektidest ka ära, selle hulgas on nii keel, kultuur, rahvus kui ka muu, mis eelneva alla võib mitte mahtuda. Seega annab Riigikogu oma otsuse läbi suunise täidesaatvale võimule

⁸³ O. Wæver (1993) Op cit.

⁸⁴ Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused. Op cit.

⁸⁵ B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. Op cit, p 119-121

⁸⁶ R. Ruutsoo. Euroopa Liit ja Eesti rahvusriik. Raamatus: Eesti Euroopa Liidu lävepakul. R. Ruutsoo, A. Kirch (koost). Teaduste Akadeemia Kirjastus, Tallinn, 1998, lk 31.

rahvusliku julgeolekupoliitika teostamisel. Eespool viidatud julgeolekuteooria toob välja peamised valdkonnad, mida eristatakse, kui käsitletakse identiteedijulgeoleku teemat.⁸⁷

Sisseränne. Immigratsiooni võib tunnetada ohustavana olukorras, kus selle tagajärjel rahvastiku struktuur oluliselt muutub (vrd Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused). Sellisena võib käsitleda ka (okupatsiooni-) võimude poolt läbiviidavaid riigi homogeniseerimise projekte (nt NSVL ja Balti riigid, Valgevene, Ukraina). Samuti käivad siia alla olukorrad, kus sisseränne on sedavõrd suur, et teatud territooriumil püsivalt elav identiteedi kandja tunnetab võistleva identiteedi näol ohtu kaotada oma nägu.

Horisontaalne võistlus. Horisontaalne võistlus avaldub läbi naabruses asuva teise identiteedi kandja tugevat mõju identiteedile, kus identiteedi kandjat füüsiliselt ei asendata (nt immigratsiooni tulemusel), kuid naabruse intensiivne kultuur ja keel avaldavad tugevat mõju.

Vertikaalne võistlus. Vertikaalne võistlus avaldub läbi integreeriva projekti olemasolu (Euroopa Liit, Jugoslaavia) või regionaalse järgluse (Kataloonia ja baskide iseseisvuspüüdlused, Kurdistani loomise idee) kaudu, mis tõmbab identiteete vastavalt kas tugevama või nõrgema identiteedi suunas. Professor Rein Ruutsoo leiab, et Euroopa Liiduga liitumine ei mõjuta Eesti identiteeti tõsiselt, sest “müütide, tseremooniate ja sümbolite tasemel ei ole Euroopal midagi sügavamalt identiteeti loovat veel pakkuda ja Eestis pole neil ... veel olulist kaalu”.⁸⁸ A. Albi aga märgib hoopis, et rahvusliku identiteedi primaarsus on kaasajal kahanemas ning kuuluvus moodustub hoopis kontsentriliste ringide baasil ning väikeriik tunnetab korraka mitut identiteeti.⁸⁹ Seega on hinnangud identiteedile mitmesugused, kuid eelkõige on need määratletavad mitte üksikute teoreetikute arvamuste põhjal, vaid selle määratleb identiteedi kandja ise.

Depopulatsioon. Depopulatsioon ei ohusta mitte niivõrd identiteeti, vaid selle kandjaid kui gruppi ning nende ellujäämist. Ohustavateks teguriteks võivad olla sõda, nakkushaigused, genotsiid, looduskatastroof ja äärmusliku variandina ka ulatuslik kuritegevus.

⁸⁷ B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. Op cit, p 119-123

⁸⁸ R. Ruutsoo. Op cit, lk 37.

⁸⁹ A. Albi. Euroliit ja kaasaegne suveräänsus. Juridica 2000/III, lk 166.

Nagu eelpool viidatud, on identiteedijulgeolek leidnud kajastamist riigi julgeolekupoliitika alusdokumendis - seega on Eestis need julgeolekumõisted (osaliselt) kattuvad.

Peatükist kokkuvõtteid tehes, võib taas pöörduda julgeolekuteoreetikute poole. O. Wæver märgib, et nii riigi julgeolek kui ka ühiskondlik julgeolek puudutavad mõlemad eksistentsi: kui riik kaotab oma suveräänsuse, ei ole ta püsinud riigina; kui ühiskond kaotab identiteedi, siis pole ta suutnud jääda püsima iseendana.⁹⁰ Kas sisserändajad või muud võistlevad identiteedid asetatakse julgeoleku konteksti, sõltub alati sellest, kui rangelt või leebelt identiteedi kandjad oma identiteedi säilimisele ja hoidmisele vaatavad.⁹¹ Identiteet võib ohu tajumise läbi ka tugevneda ehk aidata teadvustada ning edendada nn meie-tunnet.

Oxfordi Ülikooli loogika emeriitprofessor Michael Dummett hoiatab, et ükski riik ei tohiks pidada rassi, religiooni või keelt identiteedi ülioluliseks komponendiks: "Kui riik seda teeb, leiab ta end paratamatult olukorrast, kus tema piirides elavad vähemused, kes on rassilt teistsugused, ning praktiseerivad vähem levinud, kui soositud religiooni või keelt. Need vähemused satuvad tagakiusamise või diskrimineerimise alla, kas riigi seaduste alusel või domineeriva grupi tegevusest tulenevalt ning leiavad end olevat nn teise klassi kodanikud."⁹² Oma äärmuslikemates versioonides on selline identiteedi konstrueerimine viinud XX sajandi alguses tekkinud natsionaalbolševismini, millele eelnes ohvriterohke Esimene maailmasõda ning veel ohvriterohkem Teine maailmasõda sajandi keskel. Eestit on see valusalt mõjutanud rahvastiku küüditamise ümberasustamiskatsete ning nn nõukogude inimese kujundi loomiseni. Eelmise sajandi lõpus viisid liigselt etnotsentristlikud mõtted 1994. aastal Ruandas hutu ja tutsi suguharude vahel toimunud kodusõjani ja veel neli-viis aastat hiljem Balkani poolsaarel endises Jugoslaavias aset leidnud genotsiidini (nimetades vaid suuremaid). Ühest küljest on etnotsentrism väga ohtlik demokraatliku ühiskonna ülesehitamisel, teisest küljest aga tuleb suhtuda hoolivalt legitiimsetesse nõuetesse "oma" identiteedi säilitamisel, sealhulgas PS-es eriliselt kaitsmist leidnud eesti keele ja kultuuri säilitamisel.

⁹⁰ O. Wæver (1996).

⁹¹ B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. Op cit, p 123-126.

⁹² M. Dummett. On Immigration and Refugees. Roudlege 2001, p 6.

2. Avalik kord ja turvalisus

Sisejulgeoleku stabiilsuse kindlustamisel on üheks mahukamaks ja elanikkonda enim puudutavaks, seega ka tundlikumaks valdkonnaks inimeste turvalisus ja rahumeelne koosolemine ning efektiivne avaliku korra tagamine. Ühiskonna normaalne eksisteerimine ja stabiilsus sõltuvad suurel määral riigi võimest tagada ühiskonnas heakskiidetud seaduslike käitumisnormide täitmine ühiskonna liikmete poolt. Selleks, et eelpool nimetatud ülesannet võimalikult hästi täita, tuleb õigussüsteemis avaliku korra mõiste piisava täpsusega määratleda, et isikutel oleks võimalik avalikust korrast kinni pidada ja riigil võimalik avalikku korda kaitsta.

Sellest tulenevalt on tekkinud küsimused, mida kujutab endast avalik kord ja kuidas on see erinevates õigusaktides määratletud ning kuidas on seaduslikult reguleeritud avaliku korra tagamine, Neid küsimusi käesolevas peatükis ka käsitletakse. Autor vaatleb siin võimalikke avaliku korra tõlgendusi ja analüüsib avaliku korra mõiste kasutamist erinevates õigusaktides.

2.1 Avaliku korra mõiste

Peaaegu alati, kui käsitletakse avalikke huviseid ja teiste isikute õigusi, hõlmab seda termin *avalik kord*. Avaliku korra tagamine tuleneb avalikust huvist, mis kujuneb ühiskonna enamuse vajadustest ja väärtushinnangutest. Kuna avaliku korra mõiste on defineerimata ka paljude teiste riikide õigusaktides, tekitab see palju probleeme. Eelkõige, kas me peame silmas ühte ja sama, rääkides avalikust korrast ja/või turvalisusest. Tihtipeale kasutatakse neid sünonüümidega, veel sagedamini aga tervikmõistena: avalik kord ja turvalisus. Järgnevalt püüab autor anda oma visiooni mõiste *avalik kord* olemusest ja sisust.

1920. a PS kasutas avaliku korra tähenduses *ühiskondliku rahu* mõistet, mis tähendas ühiskondlike konfliktide puudumist.⁹³ “Avaliku korra mõistet abstraktsel kujul määrata on võimatu. Ta on aja koha saavutus, mis on muutuv vastavalt õiguslikule arusaamisele.”⁹⁴ Avaliku korra näol on tegemist määratlemata õigusmõiste teoskoosseisu ja hindamise ruumi küsimusega. Seega on tegemist tõlgendamise probleemiga. Samas on M. Fellner märkinud, et määratlemata õigusmõisted võivad olla mitmetähenduslikud ja igal üksikjuhtumil nõuab see eraldi otsustamist, mistõttu ei ole tõlgendamine võimalik.⁹⁵

“Avalik kord on käsitletav eeskätt kui distsiplinaar- ja kriminaalõiguslik mõiste, mis interpreteerituna läbi õigusliku prisma, teisi aspekte kõrvale jättes, tähendabki seda, et seltskondlikele käitumisnormistikele on omistatud legaliteet ja et need on sanktsioneeritud karistuse ähvardusel. Avaliku korra mõistega ei tähistata õiguskorda üldse, vaid peamiselt just neid normistikke – muu seas just eriti seltskondliku käitumise normistikke – mis tulevad rakendamisele “publikus” või “publiku” suhtes”.⁹⁶ Seega eeldab ühiskondlikku ellu puutumine isiku käitumise või selle tulemuse avalikkust, mistõttu peetakse avalikku korda enamasti avalikes kohtades.

Kuigi PS avalikku korda konkreetselt ei määratle, on tegemist olulise põhiõigustesse sekkumise alusega. Avaliku korra mõiste PS-es on laiemalt käsitletav kui avalik õiguskord. Avalikku korda ei vaadelda PS kontekstis mitte niivõrd üksikisiku põhiõigusena, vaid pigem põhiõiguste piirangu ühe alusena, mida on täpsemalt käsitletud allpool.

Saksa keelses õigusruumis on avalik kord sisustatud põhjalikumalt. Professor Blaise Knappi käsitleb avalikku korda kitsamas tähenduses seisundina, mille kaitseks antavad korraldused ja abinõud on tagatud sageli karistusõiguslike sätetega. Lisaks üldprintsipiibile toob ta välja komponendid, millest avalik kord koosneb:

- avalik julgeolek, mis kaitseb üksikisikut ja tema vara loodus- ja inimtegevusest põhjustatud ohtude ja katastroofide eest;

⁹³ E. Laaman. Isik ja riik Eesti põhiseadustes. *Õigus* 1937 nr 3, juriidiline ajakiri *Õigus* 18. aastakäik 1937.a Tartu, 1938, lk 117-118.

⁹⁴ A. Piip. Rahvusvaheline õigus. Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus. Tartu, 1936, lk 378.

⁹⁵ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Juura, *Õigusteabe AS*. Tartu 1997, lk 67–72.

⁹⁶ A. T. Kliiman. *Õiguskord*. Tartu, 1939, lk 131.

- avalik rahu, mis pakub kaitset kuulmis- ja nägemismeeli, samuti vaimu-, hinge- ning mõttetegevust häiriva tegevuse eest;
- avalik tervishoid, mis kaitseb elanikkonna tervislikku seisundit ähvardavate ohtude eest, nt tervise, toiduainete, ravimite, tööttingimuste, keskkonnakaitse kontroll;
- hea usk äritavades, mis kaitseb isikut kogemuse puudumisel teiste kavaluse või ebaausate ärisuhete eest, nt järelevalve konkurentsi, pankade, kindlustusseltside jmt üle;
- avalik kõlblus, mida ei saa lähemalt defineerida, sest see on alati sõltuv ajast, kohast ja isikute ringist.⁹⁷

Lisaks ülaltoodud nn individuaalõiguste hüvedele, arvestatakse ka kollektiivseid õigushüvesid avaliku korra suhtes. Need on õigushüved, mille kaitse koos avaliku elu austamisega on riiklikult korraldatud ühiskonnas tagatud. See näitab, et kollektiivselt kaitstav hüve kujutab endast midagi muud kui individuaalhüvede summeerimine.⁹⁸

Avaliku korra rikkumine ei pea aga alati toimuma avalikus kohas, piisab, kui sellega häiritakse ümberkaudsete isikute rahu (Riigikohtu 10.09.96 otsus nr. 3-1-1-89-96 Igor Dmitrijevi süüdistusaja KrK § 195 lg 3 järgi).⁹⁹ Samas on Riigikohus kahes oma lahendis osundanud ja olnud seisukohal, et avaliku korra all tuleb mõista kas tavade või heade kommete, normide või reeglitega kinnistatud isikutevahelisi suhteid ühiskonnas, mis tagavad igäühe avaliku kindlustunde ning võimaluse realiseerida nii oma õigusi, vabadusi kui ka kohustusi (Riigikohtu 12.03.96 otsus nr 3-1-1-32-96 Andrei Kreiteri süüdistuses KrK § 113 järgi).¹⁰⁰ Samas on Riigikogu asunud seisukohale, et avaliku korra mõiste alla käivad näiteks sellised eetilised kategooriad nagu moraal, kõlblus jne.¹⁰¹

“Kõlblusnormide rikkumine võib kaasa tuua juriidilise vastutuse, kui see on otseselt reguleeritud seadusega. Kõlblusnormide lausjuridiseerimine ei ole kooskõlas õigusloome ja juriidilise vastutuse põhimõtetega”.¹⁰² Samal seisukohal on ka professor Franz- Ludwig Knemeyer.

⁹⁷ B. Knapp. Grundlagen des Verwaltungsrechts. Deutschsprachige Ausgabe der vierten, vollständig überarbeiteten Auflage des Précis de droit administrative. Band I. Verlaag Helbing & Lichtenhahn, 1992, s. 27- 29.

⁹⁸ F.L. Knemeyer. Polizei- und Ordnungsrecht. Lehr- und Arbeitsbuch mit Anleitungen für die Klausur Systematik des Polizeirechts. Beck München 1995 s.57.

⁹⁹ Riigikohtu 10.09.96 otsus nr. 3-1-1-89-96. RT III 1996, 25, 334.

¹⁰⁰ Riigikohtu 12.03.96 otsus nr. 3-1-1-32-96. RT III 1996, 12, 167.

¹⁰¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 575.

¹⁰² K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik. Tallinn, 1995, lk 153.

Knemeyer leiab, et demokraatlikus õigusriigis, kus on lubatav arvamuste ja maailmavaadete mitmekesisus, jääb viide (kõlblus-) moraalnormidele vaibuma tühja kajana, sest pluralistlikus ühiskonnas ei eksisteeri ühtset „avalikku moraali”, mis oleks küllaldaselt kõlbulik otsustamise mõõdupuuks.¹⁰³ Autor nõustub siinjuures sellega, et kõlblusnormide täpne sätestamine ei ole otstarbekas, kuid samas leiab, et vähemalt mingisugune raamistik kõlblusnormide ja nende rikkumise kohta tuleks sätestada.

Politsei all mõistetakse tänapäeval kõige üldisemalt riiklikku tegevust, mis on suunatud avaliku julgeoleku ja korra tagamisele, võimalike ohtude vältimisele ning juba aset leidnud tagajärgede kõrvaldamisele. Üksikisiku ja kogu üldsuse turvalisuse tagamine kujutab endast riigi kui korra- ja rahuühenduse olemuslikku ülesannet. Seega on politseiametnikel täita üks riigi põhifunktsioonidest, mistõttu neile langeb suur vastutus, seades neile teenistusülesannete täitmisel kõrged nõuded.

Saksa politseiõiguse ühe teooria käsitluses leitakse, et teiste põhiülesannete kõrval (nt teiste ametiasutuste abistamine otsuste täitmisel, kuritegude menetlemine, liikluse korraldamine) on politsei igapäevaseks ülesandeks avaliku korra tagamine. 19. sajandil sõnastati esimest korda politseile muret tekitanud heaolu (mugavus), turvalisuse (sealhulgas julgeolek) ja viisaka käitumise (*Anstands*) küsimus. Turvalisuse ja viisaka käitumise asemel kasutatakse tänapäeval vastavalt mõisteid turvalisus ja kord.¹⁰⁴

Turvalisuse ja korra tagamise ülesanded tehti esmalt ülesandeks spetsiaalsele nn halduspolitseile. Tänapäeval on nendeks avaliku julgeoleku ja korra kindlustamise asutused (*Ordnungsbehörde*), mis tähendab enamasti korrahalduse (*Ordnungsverwaltung*) ja politseihalduse (*Polizeiverwaltung*) eristamist. Olulised põhjused räägivad kõigi korrakaitseülesannete politsei kätte koondamise vastu, sest korrakaitse kujutab endast sageli haldusõiguse üksikute erialaste valdkondade kaasamist. Nendes valdkondades omistatakse korrakaitse ülesanded mitte politseile, vaid selleks pädevatele erialastele ametiasutustele. Kiireloomulistel juhtumitel – st juhtumitel, mille korral õiguspädev ametiasutus ei saa õigeaegselt tegevvaks muutuda – omab politsei õiguspädevust korrakaitseks.¹⁰⁵

¹⁰³ F.L. Knemeyer. Op cit., p.56- 59.

¹⁰⁴ H. Lisken, E. Denninger. Handbuch des Polizeirechts. 2. Neubearb und erw Aufl. Beck München 1996, A 90.

¹⁰⁵ H. Lisken, E. Denninger. Op cit., A 91.

Iga avaliku viisaka käitumise kaitsmist peetakse politseiliseks ülesandeks ja ühtlasi ka keskseks mõisteks korra mõiste all. Avaliku korra tagamise käsitlus politsei ülesandena kinnitati 19. sajandi lõpus, peale seda leidis see 1931. a. oma klassikalise formuleeringu nn preisi politseihaldusseaduses (*Preiische Polizeiverwaltungsgesetz*). Samas muudeti 1950-ndatel aastatel käsitlust selliselt, et korra tagamine on politsei ülesanne ja subsidiaarselt pädevus.¹⁰⁶

Mõiste määratlemisel on püütud vahet teha ka avaliku korra ja avaliku turvalisuse vahel, defineerides seda järgmiselt.

Avaliku turvalisuse hoidmine on kaitse kahjude eest, mis ohustavad riigi või tema ühiskondliku korralduse, ehk elu, tervise või au, ehk üksikute võimude püsijäämist. Seevastu avalik kord on normide üldistus, mille järgimist nõuavad antud ajal valitsevad sotsiaalsed ja eetilised arusaamad kui vajalikud eeldused, mida politseipiirkonnas elavad inimesed kasulikuks kooselamiseks peavad.

Selline traditsiooniline ülesannete määratlemine kui üldine sekkumise volitus sätestati PS-es põhiõigusi piirava tingimusena. Siit selgub ka põhjus, miks püütakse lahus hoida avaliku korra mõistet avaliku turvalisuse mõistest.¹⁰⁷

Nagu eelpooltoodust selgub, on avaliku korra mõiste määratlemisel lähtutud sarnastest seisukohtadest. Avalikku korda määratletakse enamasti lähtuvalt ühiskonnast tulenevatest kokkulepitud käitumisreeglitest. Samas takistab ühest määratlust avaliku korra mõiste ulatuslikkus, sest käitumisreeglid iseenesest hõlmavad mahukat kogumit subjektiivsete tunnustega ühiskondlikest väärtustest.

2.2 Avalik kord põhiõiguste ja vabaduste piiranguna

¹⁰⁶ H. Lisken, E. Denninger. Op cit., A 92.

¹⁰⁷ H. Lisken, E. Denninger. Op cit., A 92.

Eesti õiguskorra aluseks olev PS sätestab avaliku korra mõiste lahtikirjutamise vajalikkuse mitmetes erinevates paragrahvides. Enamasti on avaliku korra kaitsest tulenevalt tegemist erandite kehtestamisega isiku põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks.

Põhiõiguse normid sisaldavad arvukalt sätteid, mis näevad ette selle piiramise või riivamise võimaluse. Enamikus neist sätetes on mainitud seadust, mõnes aga ainult riiki. Neist tuleneb iga riikliku kitsenduse seadusandja poolt seadustamise nõue, mis keelab teostada riigivõimu ilma seadusliku aluseta. Tegemist on nn seadusereservatsioonidega, sest need reserveerivad teatud põhiõiguste jaoks olulised otsused seadusandjale. Lihtsa seadusereservatsiooni korral piiratakse vastavat põhiõigust kas seadusega või seaduse alusel. Samas ei pea piirangu põhjus tulenema tingimata PS-sest, vaid selleks võib olla ka avalik huvi. Kvalifitseeritud seadusereservatsioon sisaldab lisanõudeid, millele põhiõiguste riive peab vastama. Kvalifitseeritud seadusereservatsiooni eesmärgiks on seada põhiõiguse riive õiguspärasus sõltuvusse teatud kitsendavatest lisaeldustest. Paraku võib kvalifitseeritud seadusereservatsioonide sõnastustes täheldada küllaltki suurt ebahütlust. Kvalifitseeritud seadusereservatsioonide puhul on probleemiks nende ammendav iseloom. Kvalifitseeritud seadusereservatsioonid ei ole ammendavad lootelud. Materiaalsed lisanõuded annavad ette kataloogi põhjustega, millest reeglina peab seadusandja lähtuma vastava põhiõiguse piiramisel.¹⁰⁸

Põhiõigusi sisaldav õigusnorm koosneb koosseisust ja õiguslikust tagajärjest. Põhiõigusnormi koosseis koosneb põhiõiguse kaitsealast ja selle riivest. Mõisted kaitseala ja riive loovad taotluslikult seose mõttelisest kaitstud alast, mida avaliku võimu abinõu riivab.¹⁰⁹

Riive mõiste määratlemisel lähtutakse teoorias laias käsitlusest, mille kohaselt on vabadusõiguse kaitseala riivatud, kui vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt. Riive on soomõiste, mis hõlmab iga vastava põhiõiguse kaitseesemeks oleva tegevuse, omaduse või seisundi riikliku takistamise, kahjustamise ja kõrvaldamise.¹¹⁰

Kaitseala riive vallandab riigi tegutsemise õigustamise vajaduse. Alati kui riik sekkub üksikisiku vabadussfääri, peab tal olema legitiimne põhjus. Vastasel korral on riigi tegevus vastuolus PS-

¹⁰⁸ Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertkomisjoni lõpparuanne <http://www.just.ee/index.php3?cath=1598>

¹⁰⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 82.

¹¹⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 83-85.

ega ja seega keelatud. Teisisõnu võib põhiõigusi piirata vaid kooskõlas PS-ega ja sellest tulenevalt peab iga põhiõiguse kaitseala riive olema kooskõlas iga PS normiga. Samas iga õigusvastane akt, mis riivab mõne põhiõiguse kaitseala, on PS-ega vastuolus, ilma et selle PS-ele vastavust oleks vaja eraldi tuvastada. Põhiõiguse kaitseala riive PS-ele vastavuse tuvastamine taandub seega reeglina kaitseala riivava või riiveks volitatava seaduse PS-ele vastavuse kontrollile. Kaitseala riive on põhiseaduspärane, kui see on õigustatud. Põhiseaduspärase riivega on tegemist, kui põhiõiguse kaitseala riivel on seaduslik põhjus ja riive ise on proportsionaalne. Lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigust on lubatud piirata igal põhjusel, mis ei ole PS-ega otseselt piiratud. Materiaalselt kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigust on reeglina lubatud riivata ainult seadusereservatsioonis ette nähtud põhjustel, erandjuhul mõne muu põhiõiguse või muu põhiseadusliku järgu õigusväärtuse alusel. Põhiseaduspärane riive on proportsionaalne, kui piirangud on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega moonuta piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Põhiõigust riivav abinõu on demokraatlikus ühiskonnas vajalik siis, kui see on püstitatud eesmärgi saavutamiseks kohane (sobiv), vajalik kitsamas tähenduses (tarvilik) ja proportsionaalne kitsamas tähenduses (mõõdukas).¹¹¹

Seejuures eristatakse formaalseid lisanõudeid ja materiaalseid lisanõudeid. Materiaalsed lisanõuded on põhjused, millest seadusandja peab lähtuma vastava põhiõiguse piiramisel. Nende seas sõltub PS § 26 lauses 2, § 33 lauses 2, § 40 lg 3, § 45 lg 1 lauses 2 ja § 47 lauses 2 sisalduvate piiranguklauslite iseloom termini “avalik kord” tõlgendamisest. Kui seda terminit tõlgendada kitsalt, on tegu kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga. Kui aga mõista avaliku korra all kogu õiguskorda, siis vastaksid need klauslid sisuliselt kitsatele piiranguklauslitele, sest piirangu õiguspärasuse eelduseks oleks ainult üldistest formaalsetest nõuetest ja proportsionaalsuse põhimõttest kinnipidamine.¹¹²

2.3 Avaliku korra põhiseaduslikud tõlgendused

¹¹¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 85-87.

¹¹² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 80-82.

Üheks põhiseadusliku riive õigustuseks (eelduseks) on ka avalik kord, mis on kvalifitseeritud seadusereservatsioonist tulenev spetsiaalne formaalse riive põhiseaduspärane eeldus.¹¹³

Kuna avaliku korra näol on tegemist lisanõudega seaduseandjale põhiõiguste võimalikul piiramisel, siis sõltub sellest võimalik põhiõiguste kas õiguspärane või siis vastupidi, õigusvastane riive. Seega võib avalik kord olla võimalik põhiõiguste ja –vabaduste riive põhjenduseks. Sellest tulenevalt peaks riigi seisukohast lähtuvalt olema termini avalik kord määratlus võimalikult täpne, et riigi põhiseaduslikust piirangust ei kujuneks põhiõiguse kaitseala õigusvastane riive.¹¹⁴

Iseäranis problemaatilised on kvalifitseeritud seadusereservatsioonides sisalduvad klauslid, mis lubavad põhiõigusi piirata avaliku korra või kõlbluse kaitseks. Avalik kord ei saa süstemaatiliselt hõlmata kogu õiguskorda, sest sellisel juhul muutuks kvalifitseeritud seadusereservatsioon lihtsaks seadusereservatsiooniks. Õiguskord hõlmab PS ning kõiki PS-ega kooskõlas olevaid õigusakte, st seadusi, haldusakte ja kohtuotsuseid. Kvalifitseeritud seadusereservatsiooni mõte aga just selles ongi, et vastava põhiõiguse piiramine oleks raskendatud võrreldes lihtsa seadusereservatsiooniga varustatud põhiõiguse piiramisega.¹¹⁵

Lisaks muutuks säärase laiendava tõlgenduse korral mõttetuks klausel, mis lubab põhiõigust avaliku korra kaitseks piirata ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Avalik kord hõlmaks sellisel juhul ka seaduses sätestatud juhud ja korra. Sellest lähtuvalt saab termin "avalik kord" hõlmata ainult neid norme, ilma milleta oleks ühiskondlik kooselu väljakannatamatu ja ohtlik. Ka kõlblust tuleb tõlgendada nii, et hõlmatud oleksid ainult kõige sügavamad moraalsed väärtused.¹¹⁶

Avalik kord kvalifitseeritud seadusereservatsioonina sisaldub PS § 26 lause 2, § 33 lause 2, § 45 lg 1 lause 2 ja 3, § 47 lause 2. PS § 26 näeb ette erandi, et perekonna- ja eraellu sekkumine on õigustatud avaliku korra kaitse eesmärgil seaduses sätestatud juhtumitel ja korras. PS § 26 lause 2 lubab põhiõiguse adressaatidel sekkuda perekonna- ja eraellu tervise, kõlbluse, avaliku korra

¹¹³ Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertkomisjoni lõpparuanne. Op cit.

¹¹⁴ Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertkomisjoni lõpparuanne. Op cit.

¹¹⁵ Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertkomisjoni lõpparuanne. Op cit.

¹¹⁶ Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertkomisjoni lõpparuanne. Op cit.

või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Tegemist on suhteliselt laialivalguva loeteluga, sest on raske ette kujutada mõistlikku seletust regulatsioonile, mis võimaldab tungida üksikisiku perekonnaellu kõlbluse kaitseks, samal ajal kui riikliku julgeoleku kaitseks ette võetav sekkumine ei mahuks ühegi nimetatud punkti alla.¹¹⁷

Sarnase erandi näeb ette ka PS § 33, kus sätestatakse, et eluruumi, valduse või tööruumi puutumatusesse võib sekkumine olla õigustatud avaliku korra kaitse eesmärgil seaduses sätestatud juhtumitel ja korras. Käesolev säte lubab sekkuda kodu puutumatusesse õigusesse seadusega sätestatud juhtudel ja korras teiste eesmärkide hulgas ka avaliku korra saavutamiseks.¹¹⁸

PS § 40 sätestab, et igapähe on vabadus avalikult või eraviisiliselt täita usutalitusi, kui see ei kahjusta avalikku korda, tervist ega kõlblust. Kuna õigus täita usutalitusi ei ole piiramatult (kui see kahjustab avalikku korda), siis samas ei tohi see kahjustada ka teiste inimeste õigusi ja vabadusi (Kirikute ja koguduste seadus § 8 lg 1 ja PS § 19 lg 2).¹¹⁹

PS § 45 kohaselt võib seadusega piirata avaliku korra kaitseks igapähe õigust vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni. Siinjuures tuleks märkida ka asjaolu, et kuigi PS § 39 ei näe ette seadusereservatsiooni kunstivabaduse piiramiseks, on piirangud võimalikud konkureerivate põhiseaduslike väärtuste alusel. Kuna PS § 45 näeb ette sõnavabaduse piiramise avaliku korra rikkumise korral, ei saa kunstivabaduse piiramiseks eksisteerida laiemaid aluseid. Kui kunstilise eneseväljenduse piiramine on võimalik sarnastel põhjustel kui sõnavabaduse piiramine, siis kunsti loomise piiramine tuleb kõne alla vaid siis, kui kunsti loomise protsess iseenesest kellegi õigusi või muid väärtusi rikub.¹²⁰

PS § 47 sätestatud kogunemis- ja koosolekupidamise vabadusele võib erandina kehtestada piiranguid avaliku korra kaitseks seaduses sätestatud juhtudel. Nimetatud paragrahv kaitseb vaid rahumeelseid koosviibimisi, mille eesmärgiks ei ole rahutuste korraldamine. Piiri tõmbamine

¹¹⁷ Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertkomisjoni lõpparuanne. Op cit.

¹¹⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 278.

¹¹⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 296; Kirikute ja koguduste seadus. RT I 2002, 24, 135; 61, 375.

rahumeelse ja rahunõuet esilekutsuva koosoleku vahele on raske tõmmata, kuid paragrahvis sätestatud põhiõiguse kaitseala tuleks mõista võimalikult laialt, arvestades samas piirangu lubatavust riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitseks vägivaldsusele kaldumisel.¹²¹

Kuigi tegemist on igatüüpi õigusega, ei luba avaliku koosoleku seadus olla avaliku koosoleku korraldajaks Eesti kodakondust või Eestis alalist elamisluba mitteomaval isikul. Kaheldud on selle piirangu vajalikkuse üle tulenevalt avaliku korra huvidest, kuid siiski ei ole selle vastavust kohtus vaidlustatud.¹²²

Kogunemisvabaduse piirangud võivad olla selle keelamine, laialisaatmine või muu lõpetamine, osavõtjate arvu piiramine selle rahumeelsuse ja kontrollitavuse tagamiseks, üksikute isikute koosolekutele mittelubamine või neil oma seisukohtade väljendamise keelamine, samuti karistamine keelatud koosoleku korraldamise ja sellel osalemise eest. Kuigi PS § 47 ei sätesta sõnavabaduse realiseerimiseks piirangut nagu eelnev luba, nõuab avaliku koosoleku seadus¹²³ siiski, et koosolekust, mis korraldatakse avalikus kohas vabas õhus, tuleb ette teatada vähemalt seitse päeva ette. Üldiselt kaitseb teatamiskohustus siiski koosolekust osavõtjate huve, et riigil oleks võimalik tagada koosoleku sujuv ja rahumeelne korraldus.¹²⁴

PS § 130 annab võimaluse piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi seadusega ettenähtud juhtudel ja avaliku korra huvides erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Nii sõjaseisukorra kui ka erakorralise seisukorra ajal nõuavad avalikud huvid üldjuhul põhiõiguste ulatuslikumat piiramist riigi ja elanike ohutuse tagamiseks.¹²⁵

PS § 130 kohaselt võib riigi avaliku korra huvides erakorralise või sõjaseisukorra ajal informatsiooni saamise õigust piirata. Sellise piirangu võimalusele viitavad ka erakorralise seisukorra seadus¹²⁶ (edaspidi ESS) ning sõjaaja riigikaitse seadus.¹²⁷ Info saamise õiguse

¹²⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 293, 314.

¹²¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 321.

¹²² Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 321.

¹²³ Avaliku koosoleku seadus. RT I 1997, 30, 472.

¹²⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 321.

¹²⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 574.

¹²⁶ Erakorralise seisukorra seadus RT I 1996, 8, 165.

¹²⁷ Sõjaaja riigikaitse seadus. RT I 1994, 69, 1194.

piiramine võimaldab takistada riigikaitse seisukohalt ohtliku propaganda levimist, paanika tekitamist jne.¹²⁸

Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võib PS § 130 järgi PS § 36 lg 1 ja 3 ning PS § 35 sätestatud õigusi piirata. Nii võib ESS kohaselt Vabariigi Valitsus põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks kehtestada piiranguid Eestisse sissesõitmisel ja Eestist väljasõitmisel. Samuti võib sõjaaja riigikaitse seaduse kohaselt Vabariigi Valitsus sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides piirata õigust asuda Eestisse või Eestist lahkuda. Aluse Eestisse sissesõidu õiguse piiramiseks annab ka eriolukorra seadus.¹²⁹ Selle seaduse kohaselt võib nakkushaiguse leviku tõkestamiseks välja kuulutatud eriolukorra ajal piirata isikute õigust Eestisse sisse sõita.¹³⁰ Samas lubab PS § 34 piirata erakorralise ja sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides lisaks nii liikumise kui ka elukoha valiku vabadust.

Kuigi PS avalikku korda konkreetselt ei määratle, on tegemist olulise põhiõigustesse sekkumise alusega. Avalik korra mõiste PS-es on käsitatav laiemalt kui avalik õiguskord.

Avaliku korra mõiste määratlemise seisukohalt vaadatuna on PS sätted olulised eelkõige järgmistel põhjustel:

- PS tasandil määratletakse avalik kord kui kaitstav õigushüve. Seadusandliku, täidesaatva ning kohtuvõimu kohustuseks on tagada igaihe õiguste ja vabaduste tagamisel avaliku korra kaitse (PS § 14), millest järeldub omakorda seadusandja kohustus garanteerida üldaktidega avaliku korra efektiivne kaitse, luues vajalikud avaliku võimu struktuurid ning õigusriikliku korrakaitsemenetluse;

- PS määratleb rea isikute põhiõigusi ja -vabadusi. Avaliku korra termin esineb aga reeglina nende õiguste ja vabaduste piiritlemise kriteeriumide juures. Järelikult ei vaadelda PS kontekstis avalikku korda mitte niivõrd üksikisiku põhiõigusena, vaid pigem põhiõiguste piirangu ühe alusena. Õigus avalikule korrale on seetõttu omalaadne ühiskonna kaitseõigus indiviidi õiguste väärtarvitamise eest. Võiks isegi väita, et avalik kord õigushüvena ja üldise huvina kaalub üles

¹²⁸ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 306.

¹²⁹ Eriolukorra seadus RT I 1996, 8, 164.

¹³⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 284, 286.

iga üksikisiku põhiõiguste ja -vabaduste kasutamise (vrd PS § 19 – igäühe kohustus austada ja arvestada teist inimeste õiguste ning vabadustega ning järgida seadust).

2.4 Avaliku korra ja turvalisuse tagamise vajalikkusest

Vajadus siseriiklike seaduste täitmise tagamise ning õiguskaitse järele, pidades silmas seadustest kinnipidamise tagamist ning nende seaduste rikkumiste tagajärgi, on tõenäoliselt sama vana kui seadused ise. Teatavates valdkondades kehtestatakse – peamiselt haldusmenetluste käigus – sanktsioone seaduste mittetäitmise eest. Nendes seadustes väga silmatorkavat õiguskaitsekomponenti ei ole. Teistes valdkondades aga, eriti mis puudutavad avalikku elu või avalikku korda, on enamik riike aja jooksul loonud asjakohased õiguskaitseorganid. Enamikes riikides on need mittesõjalised struktuurid ning kuuluvad harilikult justiits- või siseministeeriumi haldusalasse. On ka riike, mis on õiguskaitseülesande usaldanud sõjalistele või poolsõjaväeliste organitele, mis tegutsevad kaitseministeeriumi alluvuses (näiteks on kaitseministeeriumi haldusalas Hispaanias, Itaalias, Prantsusmaal korrakaitse ülesandeid täitvad Sandarmeeria ja Karabinjeerid).

Enamik õiguskaitseorganeid on range hierarhiaga nn suletud süsteemi tüüpi organisatsioonid. Nende struktuur ja ka teenistusastmestik on sageli nn poolsõjaväeline (ametlikult sellist terminit ning selle definitsiooni ei suutnud autor tuvastada). Õiguskaitseorganid toimivad harilikult jäiga juhtimisahela järgi, kus võimkondasid hoitakse rangelt lahus ning otsuseid tehakse ülevalt alla. Seda tüüpi õiguskaitseorganite võime reageerida välisärritajale piirdub reaktiivsete reageerimismallidega ning nende võime ennetada hetke- ja tulevikusündmusi väljaspool süsteemi on väike või hoopis olematu.¹³¹

Suletud süsteemi tüüpi õiguskaitseorganitel on alati raskusi üldsusega heade suhete sisseseadmisel ja hoidmisel. Samuti on tal raske selgitada välja üldsuse mis tahes ajahetke soove, vajadusi ja ootusi. Suletud süsteemi tüüpi õiguskaitseorganite järkjärguline muutumine avatumaks on Eestis ja ka mujal Euroopas õiguskaitse valdkonnas üsna uus nähtus. Nn ühiskonna

¹³¹ C. De Rover. Teenida ja kaitsta. Rahvusvaheline Punase Risti Komitee ja Õigustõlkebüroo Interlex OÜ. Tallinn, 2001 lk 138-140.

korrapidamine on saanud aktsepteeritud tunnuslauseks, milles rõhk on õiguskaitse korralduse detsentraliseerimisel, konkreetsete õiguskaitseülesannete despetsialiseerimisel ning õiguskaitse paljude eri tasandite kaotamisel. Ühiskonna korrapidamise eesmärk on (taas)luua elanikkonna ja õiguskaitseorgani vahele lähedus ja mõistmine, mis lähtub põhieeldusest, et õiguskaitse on riigi ja ühiskonnaliikmete ühine ja mitte üksnes õiguskaitseorgani ülesanne. Demokraatliku õiguskaitse ja ka demokraatliku valitsemiskorra enda võtmesõnad on "reageeriv", "esindav" ja "aruandev".¹³²

Õiguskaitseorganite ülesanded on olenemata nende päritolust, struktuurist või kuuluvusest:

- avaliku korra tagamine;
- abi andmine igat laadi eriolukordades;
- kuritegevuse tõkestamine ja avastamine.

Kuigi suurem osa õiguskaitseorganitele esitatavatest nõuetest on seotud avaliku korra tagamise või abiandmisega eriolukordades, kalduvad õiguskaitseorganite juhid pidama prioriteetseks kuritegevuse tõkestamist ja avastamist. Selles valdkonnas kulutatakse valdav osa olemasolevatest vahenditest kuritegevuse avastamise peale. Niisugune rõhuasetuse valik võib tunduda kummaline, kui mõelda õiguskaitseasutuste piiratud edule ja tõhususele selles konkreetses valdkonnas. Lahendatud kuritegude arvud on pettumust valmistavalt madalad igas riigis, palju tulemusi ei ole andnud ka kuritegevuse tõhusa(ma) tõkestamise strateegia väljatöötamiseks ja rakendamiseks tehtud jõupingutused, nagu on olnud väike ka huvi selle töö vastu. Suletud süsteemi tüüpi õiguskaitseorganite silmapaistev omadus oli see, et otsuste tegemine, vahendite eraldamine ja tegevusprioriteetide määramine oli rangelt nende organite siseasi.

Kurjategijate tabamine on endiselt enamike õiguskaitseorganite ja nende töötajate jaoks esmatähtis ülesanne. Siseministeriumi poolt 2001. a tellitud politseiprefektuuride uuringus¹³³ avastati tõsine konflikt politseiametnike tööülesannete teadvustamises, kus politseiametnikud pidasid politsei klientideks kurjategijaid. Seega ühiskonna teenimine, ohvrite kaitsmine ja uute ohvrite tekkimise vältimine tundub õiguskaitse jaoks olevat seni veel väljakutse.

¹³² C. De Rover. Op cit, lk 138-139.

¹³³ TJO Konsultatsioonid, Siseministeriumi poolt tellitud Politsei audit. Tallinn 2001.

2.5 Massirahutused

Riigis valitsev rahu, stabiilsus ja julgeolek sõltuvad suurel määral riigi õiguskaitseasutuste võimest tagada seaduste täitmist ning pidada tõhusalt avalikku korda. Poliitiliste meeleavalduste (nagu näiteks rahvakogunemised ja demonstratsioonid) mõistmiseks ei piisa sellistel üritustel osalejate juriidilise vastutuse määra tundmisest. Lisaks on vaja tunda ka nende inimeste seadusjärgseid õigusi, vabadusi ja kohustusi, kes ise nendes sündmustes ei osale, kuid kelle huve antud sündmus riivab. Avaliku korra pidamist võikski kirjeldada kui olukorda, kus ühel inimrühmal võimaldatakse käsutada oma seaduslikke õigusi ja vabadusi ilma sellega teiste õigusi rikkumata, tagades samas, et kõik pooled täidavad seadusi.¹³⁴ Mõtte illustreerimiseks viitab autor siinjuures näitena 20. märtsil 2003. a USA ja tema liitlaste poolt Iraagis alustatud sõjategevusele, mille tulemusel levisid ülemaailmselt suured sõjavastased demonstratsioonid ja miitingud, mis vahel kasvasid üle massilisteks korratusteks ning demonstrantide ja korrakaitsjate vahelisteks kokkupõrgeteks.

Peaaegu iga maailma või Euroopa riigijuhtide kohtumisega kaasnevad globaliseerumise vastaste meeleavaldused, mis toovad endaga tihti peale kaasa suuri rahutusi, õigusrikkumisi ja ebastabiilsust riigis.

Esimene vägivaldsem meeleavaldus globaliseerumise vastaste poolt leidis aset 2001. a juunis Göteborgis Euroopa Liidu tippkohtumise ajal, kus massirahutuste käigus sai haavata üle 70 inimese.¹³⁵ Davosis toimunud maailma majandusfoorumil hoiti rahutused ära potentsiaalsete meeleavaldajate linna mitte laskmisega. G 8 tippkohtumise ajal Genovas nõudsid politsei ja globaliseerumise vastaste kokkupõrked esimese inimohvri. Kannatada sai üle 230 inimese, kokku võttis sealsest rahutusest osa umbes 100 000 globaliseerumise vastast.¹³⁶ Ülalkirjeldatud sündmustele reageerisid riigid vastavalt kehtivale siseriiklikule seadusandlusele ja mitmetele rahvusvahelistele lepetele. Arvestades Eesti liitumist Euroopa Liiduga, peame samuti olema valmis adekvaatseteks ja õiguslikult korrektseteks reageeringuteks tekkida võivatele analoogilistele olukordadele.

¹³⁴ C. De Rover. Op cit., lk 189.

¹³⁵ Rootsi Kuningriigi valitsuse poolt kokku kutsutud „Göteborgi komitee” ülevaade politsei tööst korra tagamisel, demonstratsioonivabaduse tagamisel ja üksikisiku õigusturvalisuse tugevdamisel seoses massirahutustega Euroopa Nõukogu kohtumise ajal Göteborgis 14- 16. juunil 2001.

Õigusriigi põhimõtete olemasolu ja austamine toob endaga kaasa selle, et õigused, vabadused ja kohustused on sätestatud PS-es kõikide inimeste jaoks võrdselt ja koos tagatisega, et neid koheldakse samastes olukordades võrdselt. PS-es loetletud kõigi ja igäihe õigused, vabadused ja kohustused selles tähenduses loovad kindlustunde, kuna need on sätestatud positiivses õiguses. Kui vaja, võivad inimesed oma õigusi ja kohustusi seadusest järele vaadata ning saada seaduselt kaitset ebaseadusliku ja/või meelevaldse sekkumise eest oma õigustesse ja vabadustesse teiste poolt.¹³⁷

Autor jagab siin mõttekäiku, kus ainult tugev korrakaitse, mis lähtub kodanikuühiskonna põhimõttest, tagab iga kodu turvalisuse. Igäihe õigus korraldada oma elu, teha iseseisvaid valikuid ja ehitada oma tulevikku peab olema kaitstud. Turvaline elukeskkond on see, kus on tagatud eraelu puutumatus ja seaduste täitmise vältimatus. Selle eesmärgi poole liikudes on riigil kohustus kaitsta oma kodanikke, tagamaks kollektiivne hüve – avalik julgeolek.

2.5.1 Kentmanni tänava sündmused

Eestis leidis massirahutusena kvalifitseeruv sündmus aset 30. märtsil 2003. a Tallinna kesklinnas ja Kentmanni tänaval, USA saatkonna juures Iraagi sõjavastase ebaseadusliku meelevalduse ülekandumisega avaliku korra rikkumiseks, mis väljendus vandalismis (rüüstati USA saatkonna sõidukeid, loobiti ümbritsevate majade ja saatkonna aknaid toiduainetega jne). Meelevaldusel osales Politseiameti hinnangul 300 inimest ning olukord väljus korrakaitsejõudude kontrolli alt. Hiljem esitas politsei süüdistuse mitmetele osalejatele KarS § 263 p 4 tunnusel.¹³⁸

Avaliku korra tulemuslik tagamine on palju keerulisem, kui rahumeelsed meelevaldused muutuvad vägivaldseteks või eskaleeruvad koguni rahutusteks, eriolukordadeks või äärmisel juhul relvakonfliktideks. Milline olukord ka ei oleks, õiguskaitseasutused vastutavad avaliku korra pidamise eest – välja arvatud juhul, kui tehakse seaduslik otsus vastupidise kohta. Vahendid aga, mida seejuures kasutatakse avaliku korra taastamiseks, riivavad pea alati kodanike

¹³⁶ Välisministeeriumi aastaraamat 2001 K&O Offset Tallinn, 2002.

¹³⁷ C. De Rover. Op cit., lk 138.

¹³⁸ Politseiameti kokkuvõte 30.03.03 toimunud meelevaldusest, 10.04.2003 nr PA12-1.14.2/2970.

põhiõigusi ja -vabadusi. Näitena võib siin ära tuua Tallinna politseiprefektuuri taotluse Päästeametile, saata sündmuskohale tuletõrjeauto, et kasutada veekahurit meelevaldajate laiali ajamiseks.¹³⁹

2.5.2 Beach Party

09.-11.06.2000 toimus Valga maakonnas PBP Toodangud OÜ poolt korraldatud avalik üritus “Pühajärve Beach Party”. Avaliku korra kindlustamiseks osutas turvateenust sellel üritusel Securitas Eesti AS. Hiljem tuvastas Politseiameti ekspertiisikomisjon, et Securitas Eesti AS jättis nõuetekohaselt täitmata turvateenistuse seaduse¹⁴⁰ § 5 lg 1 sätestatud turvateenistuse subjekti ülesanded, kuna ei taganud valveobjekti (avalik kord, isikute julgeolek, nende isiklik vara) kaitset ja puutumatus, mida tõendasid Valga politseiprefektuurile esitatud avaldused õigusrikkumiste kohta ürituse läbiviimise territooriumil.

Lähtuvalt asjaolust, et turvafirma ei täitnud nõuetekohaselt turvateenistuse seaduse sätteid otsustas Politseiamet, kes turvateenistuse seaduse § 18 lg 1 kohaselt teostab riikliku järelevalvet turvateenuste osutamise nõuete täitmise üle ning § 18 lg 1 p 1, mille kohaselt Politseiameti volitatud ametiisikul on õigus peatada turvalitsents kui turvateenistuse subjekt ei täida turvateenistuse seaduse sätteid või tegutseb avalikku korda eirates või riigi julgeolekut ohustades ja Vabariigi Valitsuse 17. jaanuari 1995. a määrusega kinnitatud “Turvalitsentside väljaandmise, nende kehtivuse peatamise ja tühistamise kord” p 29 alapunktide 1, 4 ja 5 alusel peatati Securitas Eesti AS turvalitsents turvateenuste:

- 1) korra tagamine tellija või tööandja üritusel ja objektidel ning
- 2) turvakonsultatsioon ja –uuring objekti puutumatus ja ohutuse tagamisel aladel kuueks kuuks.¹⁴¹

Antud sammuga, mille õiguspärasus leidis kinnitust ka halduskohus¹⁴², lõi Politseiamet pretsedendi avaliku korra kaitsmisel turvaettevõtete poolt. Autori arvates omab ülaltoodud otsus kvalitatiivselt positiivset mõju edaspidi Eestis avaliku korra tagamisele turvaettevõtete poolt.

¹³⁹ ibidem.

¹⁴⁰ Turvateenistuse seadus. RT I 1993, 75, 1100.

¹⁴¹ Politseiameti peadirektori poolt väljastatud “Turvalitsentsi kehtivuse peatamise otsus” nr 2.7- 16/ 341- 1, Tallinn 26.08.2000.

¹⁴² Haldusasi nr 3- 464/ 01 Tallinnas, 02.02.2001

3. Põhiseaduslik kord ja selle tagamine

Põhiseadusliku korra mõiste erineb avaliku korra mõistest. Põhiseaduslik kord sisaldub avalikus korras, moodustades selle tuuma. Põhiseadusliku korra hulka kuuluvad need avalikku korda tagavad normid, mis loovad võimaluse riigil eksisteerida ja ühiskonna suhteid reguleerida.¹⁴³

Põhiseadusliku korra mõiste ei ole meil üheselt määratletud. Samuti on viimasel ajal hoidutud selle defineerimisest ja kasutamisest eelkõige mõiste laialivalguse tõttu. Siin mängib olulist rolli kindlasti ka ajalooline taust, kus näiteks NATO riigid nägid ohtu põhiseaduslikule korrale ainult väljastpoolt, mistõttu oli kogu areng ja õiguslik regulatsioon suunatud välisvaenlase vastu. Seega kaitses NATO leping riike põhiseaduslike ohtude eest. Pärast külma sõja lõppu kahanes oht põhiseaduslikule korrale, vähenes riikide poolt raha eraldamine kaitsekulutustele ja läbi selle ka NATO-le. Samas puudus ka vajadus aktiivselt õigusruumis midagi muuta, millest tulenevalt võib järeldada, et antud valdkonda ei ole veel piisava põhjalikkusega uuritud.

Professor A.T. Kliimann defineeris 1935. aastal põhiseaduslikku korda kui korda, mille järgi normaalselt käitub seadusandlus, haldus ja kohus tavalises olustikus. Samuti nentis ta, et ohu kontseptsiooni ebakindlaid mõistelisi piirdeid on täiesti võimatu ligilähedaltki fikseerida seadusandlikul teel, jättes selle otsustamise Riigivanema subjektiivseks otsuseks.¹⁴⁴

Seega mõistetakse tavaliselt põhiseadusliku korra all poliitilise ja sotsiaalse korra terviklikkust, sh PS kehtivust. Nii võib nimetada iseseisvust ja sõltumatust riigi olemasolu tunnustena ning PS üldpõhimõtteid demokraatia, õigusriik, sotsiaalriik ja inimväärikus – riigi- ja ühiskonna korralduse põhialustena. Kui riik on rajatud vabaduse põhimõttele, et tagada üksikisikule vaba eneseteostus, siis peab riik piirama nende isikute vabadust, kelle eesmärk on teistsuguse riigikorra loomisega selline vabadus kaotada.¹⁴⁵

¹⁴³ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 335- 336.

¹⁴⁴ A. T. Kliiman, Sisekaitse. Tartu, 1935, lk 99.

¹⁴⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 335.

3.1 Territoriaalse terviklikkuse säilitamine

Eesti riikluse taastamise käigus on esinenud ohte riigi territoriaalsele terviklikkusele. Näiteks vaadeldes Interrinde tegevust Eesti riikliku iseseisvuse taastamisel ning 1993. aastal Ida-Virumaal Eestist lahkulöömist taotlevate referendumite korraldamise katsed.¹⁴⁶

Tulenevalt Makedoonia kogemusest arvab autor, et separatismi ilmnemisel oleks see kaasa toonud osalise suveräänsuse piiramise rahvusvahelise järelvalve näol ja rahuvalvejõudude toomise Eesti territooriumile. Kannatada oleks saanud Eesti riigi poliitiline usaldusväärsus, investeeringud Eestisse oleks peatunud, mis omakorda oleks toonud kaasa majandusliku ja sotsiaalse olukorra halvenemise kogu riigis. Sellele oleks järgnenud ulatuslikud pinged riigis sees, langenud oleks elanike usaldus riigivõimu ja seaduste vastu, tuues kaasa separatismivastaste jõudude iseenesliku tekke. Sellise olukorra tekkimine loob soodsa pinnase aktiivsele vastaseisule ning nagu maailma ajalugu on näidanud tihti lähevad osapooled terroristlike meetodite kasutamise teed.¹⁴⁷

Analüüsides ning võrreldes endise NSV Liidu aladel toimunud sündmusi, jõudis autor järeldusele, et Eesti taasiseseisvuse ajal loodud selge õiguslik raamistik annab Eesti riigiasutustele võimaluse tõhusaks vastutegevuseks kõigi seaduslike vahenditega juba separatismi ilmingute ilmnemise algfaasis.

¹⁴⁶ E. Stern et al. Crisis Management in Estonia, Case Studies and Comparative Perspectives. The Swedish Agency for Civil Emergency Planning. Stockholm, 2001, p 18-19, 45-83.

¹⁴⁷ Ida-Virumaa Sotsiaalmajanduslikus seisundis peituvad julgeolekuriskid. Estonian Business School. Balti Uuringute Keskus, Tallinn 2001.

3.2 Erakorraline seisukord

Erakorralise seisukorra korralduse sätestab erakorralise seisukorra seadus (ESS).¹⁴⁸ ESS põhifunktsioon on põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumine. Erakorraline seisukord võidakse välja kuulutada Eesti põhiseadusliku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks, kui tavaregulatsioonist enam ei piisa ning on vaja rakendada riiklikku sundi, millega kaasneb teatud inimeste põhiõiguste ja vabaduste piiramine, ilma milleta ei ole võimalik olukorda normaliseerida.

Professor K. Trakman leidis, et kui riik on hädaseisukorras, siis on riigi täidesaatval võimul õigus talitada riigi päästmiseks oma äranägemise järgi, nagu see on lubatud igale kodanikule oma elu päästmiseks.¹⁴⁹

Põhiseaduse assamblee nägi erinevust sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra väljakuulutamise tingimustes ja olemuses. Kui sõjaseisukord kuulutatakse välja kogu riigi mobiliseerimiseks ja aktiivseks toetamiseks sõjategevuses välisvaenlase vastu siis erakorraline seisukord kuulutatakse välja tingimusel, kui riigi eksistentsi või aluspõhimõtted on ohustatud ja on alust arvata, et neid ohte ei ole võimalik tavaliste vahenditega kõrvaldada ning ohud ja põhjused on riigisisised¹⁵⁰.

3.2.1 Erakorralise seisukorra eeldused

Erakorralise seisukorra seadus näeb ette riigiorganite pädevused, tegutsemisülesanded ja võimalused erakorralise seisukorra ajal. Sealhulgas sisaldavad nad ka karistussätteid ning sätestavad põhiõiguste piirangud, niivõrd kui see on vajalik.

ESS § 3 loetleb põhiseaduslikku korda ähvardavaid ohte, mis on:

- Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katse;
- terroristlik tegevus;

¹⁴⁸ Erakorralise seisukorra seadus. Op cit.

¹⁴⁹ K. Trakman. Kaitseseisukord. Tartu 1930, lk 4.

¹⁵⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Op cit., lk 572.

- vägivallega seotud kollektiivne surveaktsioon;
- ulatuslik vägivallega seotud isikugruppide vaheline konflikt;
- Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldse isoleerimise katse.

Põhimõtteliselt ei ole ohtude loetelu ammendav, kuivõrd Riigikogu hindab iga konkreetset olukorda eraldi enne erakorralise seisukorra väljakuulutamist.

ESS § 8 järgi on Vabariigi Valitsuse poolt moodustatud kriisikomisjoni ülesandeks riikliku poliitika ja tegevuskavade väljatöötamine erakorralise seisukorraga seotud ohtude ennetamiseks ja kõrvaldamiseks.¹⁵¹ Kriisikomisjoni ülesandeks on ka erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse kohta arvamuse andmine valitsusele ning erakorralise seisukorra kehtivuse ajal nõuandva organina tegutsemine. Vabariigi Presidendi juures täidab samasugust nõuandvat rolli erakorralise seisukorraga seoses Riigikaitse Nõukogu. Ettepaneku erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks esitab Vabariigi President või Vabariigi Valitsus kirjalikult Riigikogule, näidates ära, millest tuleneb Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht. Riigikogu kuulutab vastavalt ESS § 14 lg 1 erakorralise seisukorra välja otsusega, milles sätestatakse erakorralise seisukorra väljakuulutamise põhjus ja kestus ning kohustus erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks kogu riigis tervikuna.¹⁵²

Erakorralise seisukorra ajal juhib Vabariigi Valitsus ohu kõrvaldamiseks vajalike abinõude kasutamist. Muuhulgas on valitsusel võimalik peatada riigi valitsusasutuse õigusakti ja kohaliku omavalitsuse organi õigustloova akti täitmist, teatades sellest viivitamatult õiguskantslerile, kes on keskne järelvalveorgan erakorralise seisukorra ajal. Erakorralise seisukorra juht on peaminister (ESS § 18). Vahetult juhib ohu kõrvaldamist erakorralise seisukorra juhile alluv sisekaitseülem, kelleks on siseminister.

Eriti raskete õnnetuste või looduskatastroofide on kaitsejõudude kasutamine reguleeritud ESS § 16-s. Palju keerulisem on määratleda, millal ja milliste piirangutega võib kasutada kaitsejõude kui riigi täidesaatvat instrumenti väljaspool nende põhifunktsiooni – peale väljastpoolt tuleva kallaletungi tõrjumise – ning millal nad saavad õiguse oma volitusi kasutada isikute vastu, kes nn

¹⁵¹ Hädaolukorraks valmisoleku seadus. RT I 2000, 95, 613 § 5; Vabariigi Valitsuse määrus 02.10.2001 nr 312 “Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimääruse, koosseisu ja esimehe kinnitamine”.

vastase hulka ei kuulu. Selle jaoks kehtivad normid on seotud avaliku korra ja julgeoleku tagamisega. Ennekõike peab otsustama, kas selline sekkumine on üldse lubatav. Probleemi olemasolu ja keerukuse kõige paremaks näiteks võib tuua Makedoonia Vabariigi, kus 2001/2002 toimus riigis relvarahutus. Makedoonia Vabariik seisis nii siseriiklikult kui ka rahvusvahelist õigust silmas pidades relvarahutuse mahasurumisel mitmete juriidiliste probleemide ees.¹⁵³

Eestis annab Vabariigi President kas omal algatusel või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma otsusega kaitseväge juhatajale korralduse kaitseväge kasutamiseks erakorralise seisukorra ajal põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks.

Kaitsejõude kasutakse ilma sõjalise tegevuseta ESS § 15 lg 3 p järgi Vabariigi Presidendi, seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning muude riigiasutuste ja riigile elutähtsate objektide vastu suunatud ründe relvastatud tõkestamiseks. Kaitseväge võib koostöös politseiga kasutada ka teiste põhiseaduslikku korda ähvardavate rünnete relvastatud tõkestamiseks.

Vajadus sellise range täidesaatva võimu lahususe järele tingis 1930-ndate aastate õiguslik praktika Eesti Vabariigis mis jättis hulga negatiivseid kogemusi erakorralise seisukorra volituste kasutamisel. Valitsuse juht Konstantin Päts kuulutas 1934. a riigipöördega seoses välja kaitseseisukorra, mis kestis kuni 1938. aastani. Tegu oli jämeda kaitseseisukorra eesmärkide kuritarvitamisega. Selle asemel, et kasutada kriisinorme põhiseadusliku korra vastaste vastu, takistas Päts hoopis uue jõustunud PS rakendumist. See kriisinormide kuritarvitamise periood sai tuntuks vaikiva ajastu nime all. Tegu on hoiatava näitega ka kaasaegses situatsioonis, kus on esinenud mõningate poliitiliste jõudude suundumus propageerida erimeetmete kasutuselevõtmist seda küllaldaselt põhistamata. Seetõttu rõhutab autor veelkord, et on hädavajalik pöörata tähelepanu kontrollimehhanismide tõhusale toimimisele.¹⁵⁴

Autor leiab, et praegune erakorralise seisukorra regulatsioon vastab üldjoontes arusaadavuse põhimõttele. Kuivõrd puudub praktiline kogemus lähiajaloost, mida hinnata, tundub autorile, et otsustamine erakorralise seisukorra väljakuulutamise üle on rohkem poliitilist kui juriidilist laadi.

¹⁵² K. Merusk, R. Narits. Eesti Konstitutsiooniõigusest Juura Õigusteabe AS 1998, lk 217-219.

¹⁵³ Ida-Virumaa Sotsiaalmajanduslikus seisundis peituvad julgeolekuriskid. Estonian Business School. Balti Uuringute Keskus, Tallinn 2001.

Regulatsioon ESS-es on praeguses olukorras piisav kesksete eriolukorraga seotud küsimuste normeerimiseks. Vaieldav on erakorralise seisukorra kehtestamine kõige kauem kolmeks kuuks. Kriisid arenevad tavaliselt küll väga kiiresti ning erakorraline seisukord võib eskaleeruda tundidega sõjaseisukorraks (alati enne sõjalist invasiooni toimub siseriikliku haldussuutlikkuse ülekoormamine ja sisejulgeoleku destabiliseerimine – meeleavaldused, tulekahjud jne). Samas võib esineda ka pikemaajalisi pingeseisundeid. Siiski on Riigikogul võimalus pärast erakorralise seisukorra kestuseks PS-ega ettenähtud ajavahemiku möödumist kohe see uuesti välja kuulutada juhul, kui oht ei ole veel möödunud.

3.3 Põhiseadusliku korra vägivaldne muutmine

Põhiseadusliku korra vägivaldse muutmise kohta on Eestil õnneks vähe näiteid. Sisuliselt peale 1. detsembri 1924 katset¹⁵⁵ ja 1934. a vapside poolt planeeritud¹⁵⁶ autor teisi tõsiseltvõetavaid näiteid peale 1996. a Tiit Madisson riigipöörde katset ei tea¹⁵⁷.

3.3.1 Tiit Madissoni katse

Kaitsepolitseiamet menetles 1996. a kriminaalasja, milles Tiit Madissoni süüdistati KrK § 15 lg 1 ja § 62 järgi. Tiit Madisson, olles rahulolematu kujunenud olukorraga Eestis, hakkas 1996. a maikus Kaitseliidu liikmena ette valmistama sõjaväelist riigipööret ning asus looma selleks vastavaid tingimusi. T. Madissoni poolt koostatud dokumendi “Eesti saatus?” kohaselt oli Eestis illegaalselt moodustatud relvastatud organisatsioon Vabastusarmee, mille eesmärgiks oli postkommunistliku režiimi kukutamine ja sõjaväelise rahvusliku diktatuuri kehtestamine. Kohtudes mitmete kõrgete ametnike ja sõjaväelastega kallutas ta neid sõjaväelisele riigipöördele, püüdes jätta muljet, et sõjaväeline riigipööre on reaalne ja kergesti teostatav ning selle ettevalmistamisega tegeleb hulk inimesi.

¹⁵⁴ R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Juura Õigusteabe AS 1997, lk 30- 32.

¹⁵⁵ Eesti Riigiarhiiv. Fond 1, nimistu 7. SÜ 19, lk 1-3, 5-57; SÜ 156, lk 1-4.

¹⁵⁶ Kaitseväge Ülemjuhataja otsus 12.märtsil 1934.a. nr.2526.

¹⁵⁷ 1995 aastal Võru lähedal paiknevast Kuperjanovi pataljonis korraldustele mitte allunud ja relvastatult väeosast lahkud kaitseväge lasi menetleti hiljem ainult distsiplinaarkorras.

Eelkirjeldatud tegevuse katkestas T. Madissoni vahistamine 31. mail 1996. a Kaitsepolitsei ameti poolt. 14. jaanuaril 1997. a kriminaalasja läbi vaadanud Riigikohtu kriminaalkolleegium leidis, et sellised aktiivse käitumise aktid ei saa olla enam käsitletavad mõtete avaldamisena, vaid kujutavad endas tegevust, mis on suunatud Eesti Vabariigi riigikorra vägivaldsele muutmisele, jättes seega jõusse alamastme kohtute poolt langetatud süüdimõistvad otsused.

Siiski on antud kontekstis oluline rõhutada, et hoolimata sellest, et T. Madisson pani toime riigivastase kuriteo, eksisteeris Vabastusarmee vaid paberil ja reaalselt ohtu põhiseaduslikule korrale ei kujutanud, samuti ei jõudnud T. Madisson oma tegevust arendada niikaugemale, et see oleks realselt ohustanud põhiseaduslikku korda.

3.3.2 EPÜ hoone hõivamine Kaitseväe poolt

Teise kaigusena kirjeldab autor Kaitsepolitsei ameti poolt menetletud kriminaalasja, milles süüdistati Kaitseväe Tartu maleva pealiku ja maleva juhatuse esimeest Aivo Kapteni KrK § 259 lg 1 järgi võimu ja teenistusseisundi kuritarvitamises, võimupiiridest ja teenistusvolitustest üleastumises, kahjustades oma tegevusega Kaitseväge ja Eesti Vabariigi mainet, millega põhjustati olulist kahju riigi huvidele.

24. mail 1996 kutsus A. Kapten kokku Kaitseväe Tartu maleva juhatuse koosoleku, kus esitas läbivaatamiseks tema enda poolt koostatud dokumendi "Avalik pöördumine", mis sisaldas ebaseaduslikku üleskutset Eesti Põllumajandusülikooli peahoone kontrolli alla võtmiseks ning olles saanud juhatusest kiitva hinnangu, asus seda ise täitma. 26. mail 1996 mainitud hoones toimunud Kaitseväe Tartu maleva erakorralisel üldkoosolekul andis A. Kapten käsu võtta kontrolli alla Eesti Põllumajandusülikooli valduses olev hoone. Järgmisel päeval asusid kaitseväelased maleva pealiku käsku täites ebaseaduslikult hoonet kontrollima. Aivo Kapten mõisteti süüdi 31.07.1997 Tartu Linnakohtu otsusega ning 27.10.1997 Tartu Ringkonnakohtu otsusega, A. Kapteni kassatsioonikaebus ei saanud Riigikohtult menetlusluba.

Antud kontekstis on samuti vajalik rõhutada, et kuigi A. Kapten pani oma tegevusega toime kaitseväge teenistusalase kuriteo, kuid see ei ohustanud Eesti Vabariigi territoriaalset terviklikkust

või põhiseaduslikku korda. A. Kapteni tegevuse ajendiks said Tartu Linnakohtu 15.01.1996 ja Tartu Ringkonnakohtu 04.03.1996 varasemad otsused, millega Kaitseliidu malevat ei tunnistatud omandireformi õigustatud subjektiks. Seega oli tegemist ka kohtuvõimu eiramisega, mis mõistagi on taunitav ja viisil kuidas seda tegi A. Kapten, ka kriminaalkorras karistatav.

3.3.3 Pullapää kriis

Kolmandana kirjeldab autor 1993 aset leidnud nn Pullapää kriisi, mis oma teo koosseisu iseloomult ei ohustanud otseselt põhiseadusliku korda, kuid hilisemate sündmuste analüüsi kokkuvõtetega tutvudes¹⁵⁸ mõistis autor, et toimunu mõjutas oluliselt edaspidiselt riigikaitse ja kriisireguleerimise valdkonnas õigusloome kujunemist, mistõttu on antud kirjeldus sündmusest ka ära toodud.

Eesti Kaitsejõudude koosseisu kuuluva Läänemaa Vabatahtlike Jäägerkompanii vastuhakk Eesti Vabariigi Valitsusele kulmineerus 25.07.1993. Nimelt kirjutasid sellel kuupäeval Läänemaa Vabatahtlike Jäägerkompanii ajateenijad avalduse, millega teatasid, et väeosa lahkub kaitsejõudude koosseisust. Selle peale andis 27.07.1993 Vabariigi Valitsus korralduse nr 440-k, millega saatis Jäägerkompanii laiali ja pani kompanii juhtkonnal kohustuse relvad ja varustus üle anda. Jäägerkompanii juhtkond otsustas aga 27.07.1993 luua endise isikkoosseisu baasil Vabatahtlik Jäägerkompanii, kutsudes Eesti kodanikke sellega ühinema. Seejärel, 27.07.1993 andis Kaitseväe juhataja käskkirja nr 13, millega luges Jäägerkompanii laialisaadetuks ja andis korralduse relvastuse ja muu varustuse ülevõtmiseks. Nimetatud korraldustele keeldus Jäägerkompanii allumast, seega ei allunud üks relvastatud üksus Vabariigi Valitsusele ega Kaitsejõudude Peastaabile.¹⁵⁹

Olukorra lahendamiseks moodustati Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu ühiskomisjon, kelle töö tulemusena lahendati tekkinud olukord rahumeelselt. Nimetatud komisjon leidis oma aruandes, et Eesti Kaitsejõududes valitseb killustatus alates nende moodustamisest. Selle põhjuseks on võimuvõitlus, millel kohati on poliitiline värving. Poliitilisi erimeelsusi põhjustab rahvaalgatuslikult tekkinud Kaitseliidu, selle pinnal loodud Rahvusliku Kaitsealgauskuse ja

¹⁵⁸ E. Stern et al, op cit., p 27- 30.

Läänemaa Vabatahtlike Jäägerkompanii juhtide ning Nõukogude Armees tagapõhjana Kaitsejõudude kõrgemate ohvitseride usaldamatus üksteise suhtes ja erimeelsused riigikaitse põhilahendeks.¹⁶⁰

Juhtumil on ka veel teine külg - nimelt otsustas Jäägerkompanii juhtkond hakata tegema nn tellimustöid Eesti kuritegelikele gruppidele. Teatava materiaalse toetuse eest Kaitseväele viidi Jäägerkompanii juhtkonna poolt ajateenijate kaasamisel läbi erinevate isikute kinnipidamisi ja kokkulepitud kohtadesse toimetamisi.

Autor analüüsis eelpool toodud kaasi, 1924. ja 1934. a sündmuste arengut ja teoreetilist lähenemist põhiseadusliku korra tagamisel ning jõudis järeldusele, et tegevuse puhul, mis on ohuks põhiseaduslikule korrale või territoriaalsele terviklikkusele, on oluline just õiguskaitseorganite ennetav tegevus, vältimaks sellise ohu tekkimist üldse. Vaadates varasemat uurimis- ja kohtupraktikat näeb autor, et äärmuslike organisatsioonide ja isikute suhtes on erinevatel aegadel alatatud mitmeid kriminaalasju KrK § 72 lg 1 (rahvusliku, rassilise ja poliitilise vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamise) järgi. Antud valdkonnas kriminaalasja eduka ja efektiivse menetlemise aluseks on aga ikkagi julgeolekuasutuste pidev informatsiooni kogumine, sealhulgas äärmuslike organisatsioonide kohta, et viivitamata vastavalt seadusele nad vastutusele võtta, kui nad on oma tegudega selleks põhjust andnud.

3.4 Terrorism

Pärandina 20. saj on terrorism kaasa tulnud üha suureneva ohuna demokraatiale. Alates 11. septembrist 2001 ei lähe päevagi, kui uudisteagentuurid ei teata veriste sündmuste jätkumisest. Terrorismiakte on korda saadetud üldsuse, valitsuse või inimeste vastu suunatud valimatu vägivalda kasutamisega. See on kujunenud 21. saj üheks tõsisemaks ohuks Euroopa Liidule ja ka maailmale, vähendades üleüldist stabiilsust ja turvatunnet.

¹⁵⁹ Valitsuskomisjoni aruanne Läänemaa Vabatahtlike Jäägerkompanii vastuhaku asjaoludest lk 11-12.

¹⁶⁰ Valitsuskomisjoni aruanne Läänemaa Vabatahtlike Jäägerkompanii vastuhaku asjaoludest lk 4.

Terrorismi alged on tuvastatud juba kaugest antiikajast. Rooma impeeriumi pika ja verise ajaloo vältel olid salamõrvad peamised vahendid, mida kasutati poliitiliste muudatuste tegemisel. Organiseeritud ja ühtse eesmärgiga terroristlike organisatsioonideni jõuti alles hilisel keskajal.

19. sajandiks olid terroristide rünnakud riigipeade vastu võtnud juba väga suure ulatuse, millest Euroopas üks meeldejäävamaid oli atentaat Austria ertshertsogile Franz Ferdinandile 28. juunil 1914, pannes alguse sündmustele, mis viisid Esimese maailmasõja puhkemiseni. Sõjale järgnenud aastatel kuni Teise maailmasõjani, muutus terrorism osaks igapäevases poliitilises võimuvõitluses Euroopas¹⁶¹.

21. saj on kujunemas terrorismile uus komplitseeritud vorm. Terroriakte sooritatakse hästi ettevalmistatud ja varustatud rühmituste poolt, kelle eesmärgid ei piirdu ainult sooritatuga. Terrorism on üha tihedamini seotud rahvusvahelise organiseeritud kuritegevusega, tehnoloogia ja *know-how* suhteliselt kerge kättesaadavusega, millest on kujunenud omamoodi võidujooks turvatehnika ja terroristlike organisatsioonide vahel¹⁶² (uurimisel selgus, et insenerid olid väga pikalt ja põhjalikult eelnevalt arvutanud, kui suur peab olema lennuki kütuse kogus, et kutsuda esile WTC hoonete konstruktsioonide sulamine ja kollaps¹⁶³). Moskvas rünnati 23.10.2002 keset etendust teatrimaja, kus võeti pantvangi 858 inimest (Nezavisimaja Gazeta 06.11.2002 andmeil võis mitteametlikult olla kuni 983 inimest kelle vabastamine oli autori teada seni ohvriterohkeim pantvangikriis, kus hukkus lisaks terroristidele 128 pantvangi.¹⁶⁴

Ameerika Ühendriikides Maailma Kaubanduskeskusele 11.09.2001 toimunud terrorirünnakud tõid rahvusvahelisse julgeolekupoliitilisse mõtlemisse mitmeid muudatusi, mille kohaselt varasemad nn pehmed julgeolekuriskid on tänapäeval kerkinud sõjaliste riskide ja ohtude tasandile. Edaspidi loetakse reaalseteks julgeolekuriskideks lisaks terrorismile ka organiseeritud kuritegevus, uimastikaubandus, korrupsioon ja mitmed teised nähtused, mida varem peeti ainult

¹⁶¹ University of California. Political Crime in Europe, A Comparative Study of France, Germany and England. University of California Press, Ltd, London 1979, lk 248- 254; G. Ilves. Sündmused mis vapustasid maailma. Tallinn 1998, lk 124- 132.

¹⁶² R. Clutterbuck, P. Wilkinson. Technology and Terrorism, Trends in Terrorist Weaponry. Frank Cass & Co. LTD, London 1993, lk 130- 139.

¹⁶³ C. McKee, D. Keller. Tsiviilhädaolukordadeks planeerimine. USA Sõjaväeline Missioon Eestis, Tallinn 2002.

¹⁶⁴ Teabeameti analüüs "23.10- 26.10.2002 toimunud pantvangikriisi sündmustest ja mõjust Venemaa arengule" 21.11.2002.a. nr S- 879.

politseistruktuuride tegevusalaks. Sellist muutust kinnitasid andmed terrorismi finantseerimisskeemide ning organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi tihedate seoste kohta.¹⁶⁵

Ülaltoodust lähtuvalt saab järeldada, et viimastel aastatel on eeskätt islamiäärmuslaste tegevuse tõttu maailmas üheks suurimaks ohuks muutunud rahvusvaheline terrorism (eraldades siit rahvusliku terrorismi viljelejad, nt IRA, ETA, PVO jne rühmitused kelle tegevus oli keskendunud konkreetsele territooriumile – riigile). Lähiaastatel ei ole prognoositav terrorismi taandumine, kuna selle peamine põhjus – lõhe lääne- ja araabia- (moslemi) maailma vahel näitab süvenemise tendentsi. Erinevad äärmuslikud islamirühmitused (eelkõige Al-Quedaga seotud rühmitused) on levinud üle kogu maailma ning nende tegevuse eesmärgiks ongi läänemaailma, eelkõige USA huvide kahjustamine.

Terrorismi muutumine rahvusvaheliseks probleemiks on kaasa toonud ka ulatusliku terrorismivastase võitluse, mis ühendab riike kogu maailmas ja on praeguseks parandanud oluliselt õiguskaitseorganite rahvusvahelist koostööd. Samas tuleb nentida, et rahvusvahelised operatsioonid ei ole täitnud oma põhilist eesmärki – hävitada Al-Queda võrgustik. Autor peab vajalikuks siinkohal mainida, et samas ei tõstnud Iraagi sõda oluliselt terrorismiohtu maailmas, kuigi sellist tagajärge peeti tõenäoliseks. Kuigi arvetel on külmutatud miljoneid dollareid, on see siiski väga väike osa terroristide finantsidest. Aktiivne rahvusvaheline terrorismivastane võitlus on sundinud terroriste otsima uusi võimalusi oma tegevuse finantseerimiseks ja varjamiseks ning läbi selle on terrorismirühmituste võrgustik hargnenud laiali ja finantseerimiskanalite tuvastamine muutunud veelgi raskemaks. Siin sekkuvad juba organiseeritud ja transnatsionaalse kuritegevuse rahastamise skeemid nagu narkokaubandus, salakaubavedu, inimkaubandus ja rahapesu¹⁶⁶, mistõttu võib järeldada, et nn tavakurjategijad ei pruugi enam isegi teada, et mõne “äriaga” toetavad nad enese teadmata terrorismi.

¹⁶⁵ T. Moore. Terrorism as a Growing Threat, Cranfield University 2001; F. X. Taylor. Patterns of Global Terrorism 2001, United States Department of State May 2002, p 11-16; National Strategy for Combating Terrorism, February 2003, p 1-7; The National Security Strategy of the USA, September 2002, p 5-7; National Strategy for Homeland Security, Office of Homeland Security July 2002, p 25- 28; H. Tiido, Eesti Julgeolekupoliitika ja NATO, Välisministeerium, 25.02.02.

¹⁶⁶ Legaliseeritud raha suunatakse edasi uute kuritegude toime panemiseks. Seega on rahapesu ühest küljest ohtlik, kuna see suurendab kurjategijate võimalusi ning teisest küljest toob see olulist kahju riigi majandusele. Kui aga kuritegelik allilm omandab rahapesu teel olulise koha riigi majanduses, muutub riik ise sõltuvaks organiseeritud kuritegevusest (autori kommentaar).

Autor leiab siinkohal, et aina raskem on hakata vahet tegema terroristlikul rühmitusel ja kuritegelikul grupeeringul, kuna nende kasutatavad meetodid on tihti sarnased – plahvatused, pantvangivõtmised, tapmised jne. Organiseeritud kuritegevuse poolt toimepandud kuritegusid ei saa otseselt lugeda terrorismiks, küll on aga näiteks allilma omavahelised arveteklaarimised, millega kaasnevad plahvatused ja ulatuslikud tulistamised, oluliseks julgeolekuriskiks.

Headest suhetest organiseeritud kuritegevusega on huvitatud ka terroristid. Ühest küljest on organiseeritud kuritegevus üheks levinud terrorismi rahastamise viisiks. Teisest küljest saavad terroristid organiseeritud kuritegevuse kaudu ka muid vahendeid oma tegevuseks. Kuritegelikel grupeeringutel on lihtsam hankida lõhkeainet ja relvi, samuti on neil vajadusel olemas inimressurs, et korraldada plahvatusi, pantvangivõtmisi, palgamõrvu või teisi terrorismi tunnustega kuritegusid.¹⁶⁷

Õigusfilosoofia seisukohast on professor Ilmar Tammelo käsitlenud terrorismi kui provokatsiooni õigusriigile, mida püütakse hävitada ja mille seaduste raames see areneb. Prof Tammelo toob esile tänapäeva õigusriikliku mõtlemise nõrgad kohad ning on seisukohal, et kindlasti leidub kehtivas seadusandluses ning poliitilises korras paljutki, mille vastu õigluse nimel võidelda saab ning võitlema peab. Selles võitluses aga ei ole terroristlikud meetodid õigustatud, isegi mitte abinõudena institutsionaliseeritud terrori vastu.¹⁶⁸

Hinnangut andes on prof Ilmar Tammelo veendunud, et mida ka ei öeldaks terrorismifenomeni mõistmiseks ja terroristide süüdistuseks või vabanduseks, jääb alati siiski tungiv vajadus terrorismi kõrvaldamiseks. Terrorismivastases võitluses aga, vaatamata sellele, kas terroristlikud aktid rikuvad ainult õigust vaid ka õiglust, peavad meetmed terrori allasurumiseks siiski alluma neile õigluse printsiipidele, mis tänapäevase vabameelse moraalimõiste valguses tunduvad enesestmõistetavaina. Seaduse kohaselt, mille vastu terroristid võitlevad, ei ole nad midagi muud kui kurjategijad. Õiguslikus reaalsuses käib argipäeva nähtuste juurde see, et teatud situatsioone

¹⁶⁷ J. L. Albin et al. Organized Crime: The National Security Dimension, A Report of the George C. Marshall European Center for Security Studies, 1999, p 6-45.

¹⁶⁸ I. Tammelo. Õiglus ja Hool. Ilmamaa, 2001, lk 113- 114.

lahendatakse erakorraliste abinõudega, mis kujutavad endast tagasiminekut vägivalda juurde - regress, mis ilma eriliste reegliteta oleks ebaseaduslik.¹⁶⁹

Terrorism kujutab endast kahtlemata inimõiguste rikkumist. On väidetud, et rahvusvahelise terrorismi kriminaliseerimine tuleneb just rahvusvahelisest inimõigustekaitse regulatsioonist.¹⁷⁰ Ometi nõuab rahvusvaheline õigus, et ka terrorismiga võitlemisel järgitaks põhiliste inimõiguste standardeid.¹⁷¹

Inimõigused kuuluvad võrdselt kõigile inimestele. See aga tähendab, et ka terroristidel, sarnaselt kõigile teistele isikutele, on õigus õiglasele kohtumõistmisele. Vaatamata kõnealuste kuritegude ohtlikkusele ja ebainimlikkusele ei ole mingit õigustust, miks peaksid õiglase kohtumõistmise põhimõtted kui võõrandamatud inimõigused terrorismitegude toimepanijate puhul oma kehtivuse kaotama. Kuigi terroristid oma ohvrite suhtes õiglust üles ei näita, ei saa tsiviliseeritud ühiskond ka nende üle kohut mõistes, neid jälitades või karistades selga pöörata süütuse presumptsiooni, *ne bis in idem* mitte kaks korda sama asja eest ega *nullum crimen nulla poena sine lege* ei ole kuritegu ega karistust ilma seaduseta põhimõtetele.¹⁷²

Viimati mainitud põhimõte nõuab, et iga seadus, mis keelustab mingi terrorismina käsitletava käitumise, oleks täpne ja üheselt mõistetav, defineerides selgelt karistatava teo. Kriminaliseeritud käitumise elemendid peavad olema välja toodud, samuti faktorid, mis eristavad karistatavat tegu mittekaristatavatest või teisel moel karistatavatest. Vaid selliselt kirjeldatud kuritekoosseisu alusel on võimalik kriminaalprotsessis kindlaks teha, kas vaidlusalusel juhul on tõepoolest tegu terrorismiga või muu kuriteoga.¹⁷³

Terrorismi defineerimise olulisuse võib välja tuua ka terrorismiaktide eest karistuse määramise seisukohalt. Oluline on eristada terrorismi nn tavalistest kuritegudest isegi siis, kui teo objektiivsed tunnused langevad kokku. Eristamise vajadus tuleneb terrorismi suuremast ohtlikkusest seoses selle poliitilise dimensiooniga, mis enamasti puudub muude sarnaste

¹⁶⁹ I. Tammelo. Op cit., lk 111- 112, 104.

¹⁷⁰ D.G. Partan. Terrorism: an International Law Offense.- Connecticut Law Review, Volume 19, 1986- 87. Online available: <http://heinonline.org/HeinOnline/show.pl?handle=hein.journals/conlr19&id=765&size=4>

¹⁷¹ Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism. Online available: <http://www.un.org/terrorism/a57273.htm>

¹⁷² T. Pärnsalu. Rahvusvahelise terrorismi defineerimine ÜRO raames. Tartu Ülikool, 2003.

kuritegude puhul. Terrorism ohustab otseselt riigi legitiimset valitsust, avalikkust ja ühiskonna põhiväärtusi. Vastavalt on ka terroristlike tegude eest kriminaalseadustes ette nähtud rangemad karistused. Kui kuriteol poliitiline motiiv puudub, ei tohi seda terrorismiga segi ajada.¹⁷⁴

Reaktsioonina 11. septembri 2001. sündmustele Ameerika Ühendriikides kuulutas Euroopa Liidu erakorraline Ülemkogu 21. septembril 2001 terrorismivastase võitluse EL üheks prioriteediks. ÜRO Julgeolekunõukogu võttis 28. septembril 2001 vastu resolutsiooni nr 1373 (2001), mis käsitleb terrorismiohtu ja terrorismiga võitlemise vahendeid, eriti võitlust terrorismi finantseerimise ja terroristidele varjupaiga andmise vastu. Euroopa Liidu Nõukogu kinnitas 8. oktoobril 2001 liidu plaani täita oma rolli terrorismivastases koalitsioonis ning ÜRO Julgeolekunõukogu asjakohaseid otsuseid. Pidades silmas eelpool nimetatud asjaolusid, osutus vajalikuks võtta vastu konkreetsele tegevusele aluse panevad Euroopa Liidu õigusaktid. Euroopa Liidu Nõukogu võttis 27. detsembril 2001 vastu kaks ühist seisukohta: 2001/ 930/ ÜVJP terrorismivastase võitluse kohta ja 2001/ 931/ ÜVJP terrorismivastaste erimeetmete rakendamise kohta.¹⁷⁵

Eesti ratifitseeris terrorismi tõkestamise Euroopa konventsiooni, samuti ühines organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise paktiga ning Euroopa Liidu Nõukogu ühise seisukohaga terrorismivastaste erimeetmete rakendamise kohta.¹⁷⁶ 21. mail 2002 Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 326 ühineti¹⁷⁷ Euroopa Liidu, Euroopa Liiduga assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ning assotsieerunud riikide Küprose, Malta ja Türgi ning Euroopa Majanduspiirkonna kuuluvate EFTA riikide 17. jaanuari 2002 deklaratsiooniga, terrorismivastaste meetmete ja terrorismivastaste erimeetmete rakendamise kohta. Sama korraldusega kiideti heaks ka Euroopa Liidu Nõukogu 27. detsembril 2001. a ühised seisukohad

¹⁷³ T. Pärnsalu. op cit.

¹⁷⁴ H. Han. Terrorism & Political Violence: Limits & Possibilities of Legal Control. Oceana Publications, London, 1993 p 365- 366; T. Pärnsalu. Op cit.

¹⁷⁵ Euroopa Liidu Nõukogu ühine seisukoht 2001/931/ÜVJP Terrorismivastaste erimeetmete rakendamise kohta. RT II, 21.10.2003, 27, 132; Euroopa Liidu Nõukogu ühine seisukoht 2003/403/ÜVJP, millega ajakohastatakse terrorismivastaste erimeetmete rakendamist käsitlevat ühist seisukohta 2001/931/ÜVJP ja tunnistatakse kehtetuks ühine seisukoht 2003/402/ÜVJP, RT II, 21.10.2003, 27, 133.

¹⁷⁶ Euroopa Liidu Nõukogu ühine seisukoht 2001/ 931/ ÜVJP terrorismivastaste meetmete rakendamise kohta, RT II, 21.10.2003, 27, 132; Euroopa Liidu Nõukogu ühine seisukoht 2003/ 482/ ÜVJP, millega ajakohastatakse terrorismivastaste erimeetmete rakendamist käsitletavat ühist seisukohta 2001/ 931/ ÜVJP ja tunnistatakse kehtetuks ühine seisukoht 2003/ 402/ ÜVJP, RT II, 21.10.2003, 27, 133.

¹⁷⁷ Vabariigi Valitsuse 21.05.2002 korraldus nr 326 RT II 2002, 17, 77.

2001/ 930/ ÜVJP terrorismivastase võitluse kohta ja 2001/931/ÜVJP terrorismivastaste erimeetmete rakendamise kohta.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et tänaseks on kõik ülalnimetatud riigid siseriikliku õiguse tasemel kehtestanud terrorismi käsitlevad kriminaalõigusnormid. See on ainult osaline lahendus, kuna terrorismist on tänaseks saanud rahvusvaheline nähtus, mille vastu võitlemine ei ole võimalik ilma riikidevahelise koostööta. Senine praktika on näidanud, et üheselt tunnustatud definitsiooni puudumine on seda koostööd tõsiselt takistanud.¹⁷⁸

Kuni terroristide vastutusele võtmine oli vaid riikide siseasi, ei tekkinud probleeme sellest, et üks riik käsitles terrorismina veidi teistsuguseid kuritegusid kui teine. Kui terrorism kasvas riigipiire ületavaks probleemiks, tekkis vajadus riikidevahelise koostöö järele. Nii tuli, esialgu vaid kahe või mitmepoolsetes koostöölepetes, hiljem üha laiema osaliste ringiga konventsioonides, kokkulepe saavutada terrorismikuritegude määratluses, et terrorismina käsitletakse samasid kuritegusid.¹⁷⁹

Terrorismi defineerimise küsimuses on tänapäeval näha selge lõhestumine arenenud ja arenguriikide seisukohtade vahel. See takistab terrorismivastase konventsiooni väljatöötamist, mis kindlasti läheks ladiusamalt, kui lõppeksid vaidlused defineerimise küsimuses.¹⁸⁰

Riikide julgeolekuinstitutsioonide tegevuse aluseks võitluses terrorismiga on siseriiklikud seadused ja regulatsioonid. Järelikult on rahvusvaheliselt tunnustatud definitsiooni olemasolu äärmiselt oluline vastava õigusloome ühtlustamise seisukohalt. On oluline, et oleks selgelt määratletud regulatsiooni objekt. Kui terrorismi definitsiooni osas on riikide vahel kokkulepe saavutatud, on võimalik teha koostööd terroristide jälitamisel, kinnipidamisel ja nende üle kohtumõistmisel.¹⁸¹

Riikide õigusloome ühtlustamiseks ning ergutamaks liikmesriike tegutsema terrorismivastaste konventsioonidega ühinemise suunas, rajas ÜRO Julgeolekunõukogu Terrorismivastase Komitee

¹⁷⁸ B. Larschan Extradition, the Political Offense Exception and Terrorism: and overview of the three Principal Theories of Law.- Boston University International Law Journal, Volume 4, 1986. Online available: <http://heinonline.org/HeinOnline/show.pl?handle=hein.journals/builj4&id=237&size=4>

¹⁷⁹ T. Pärnsalu. Op cit.

¹⁸⁰ B. Ganor Terrorism: No Prohibition Without Definition. Online available: <http://www.ict.org.il/>

¹⁸¹ B. Ganor. Op cit.

(*Counter-Terrorism Committee*). Komitee töö on olnud efektiivne, kuna selle loomisest alates on üha enam riike ratifitseerinud rahvusvahelisi terrorismivastaseid konventsioone.¹⁸²

Terrorismivastase võitluse küsimustes ühineb autor siinkohal varasemate erialaekspertide seisukohtadega, et vaid terrorismikuritegude organiseerimise õigeaegne avastamine ja nende toimepanemise ärahoidmine on võimalik riikidevahelise koostöö tingimustes. Kindlasti on vajalik koostegutsemine ka rahvusvaheliste terroristlike rühmituste likvideerimisel. Seega võime järeldada, et terrorismivastase võitluse edukus sõltub taas konsensuse saavutamisest terrorismi defineerimisel, sest on vaja kokku leppida, mille ja kellega võideldakse. Kuna puudub üldine terrorismi definitsioon, siis sündmuse, aktsiooni või situatsiooni nimetamine terrorismiks ja selle korraldajate nimetamine terroristideks ei saa iseenesest olla riikide kohustuste aluseks. Igal üksikjuhul on fakte hinnatud konkreetses kontekstis, et kindlaks teha, mil määral ja kuidas kehtiv rahvusvaheline õigus näeb ette riikide käitumise sellises olukorras.¹⁸³

Terrorismi definitsiooni selgus ja ühemõttelisus on tähtis riikide jaoks, kes astuvad aktiivseid samme võitluses terroristidega või kaitsevad end nende tegevuse eest. Teiste riikide toetuse osaliseks saavad reeglina riigid, kes on terroristide suhtes kaitsepositsioonil, kuid terroristide aktiivset ja ennetavat ründamist nende tugipunktides võidakse pidada suveräänsete riikide territoriaalse puutumatus rikkumiseks.¹⁸⁴ Seega, eristamaks terroriste legitiimsetest kombatantidest, tuleb formuleerida kõiki riike rahuldav definitsioon terrorismist.

¹⁸² M. Jordan Terrorism's Slippery Definition Eludes UN Diplomats. Online available: <http://www.globalpolicy.org/wtc/un/2002/0203definition.htm>

¹⁸³ OAS Report on Terrorism and Human Rights Rights to Due Process and to a Fair Trial and Terrorism. Online available: <http://www.cidh.oas.org/Terrorism/Eng/part.j.htm>

¹⁸⁴ B. Ganor. Op cit.

4. Elanikkonna kaitse

4.1 Riigi kohustus kaitsta elanikke

Selles peatükis käsitleb autor riigipoolset faktilist ja normatiivset tegevust oma riigi elanikkonna kaitsmiseks. Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alustes nähakse peamiste riskidena Eestile võimalikku ebastabiilsust ja poliitiliselt kontrollimatuid arenguid rahvusvahelises keskkonnas ning rahvusvahelisi kriise.¹⁸⁵ Otsest sõjalist ohtu ei nähta,¹⁸⁶ küll aga mitmeid teisi nn uusi mittesõjalisi riske nagu kõrgendatud keskkonnaoht endises Nõukogude Liidus ehitatud aatomelektrijaamade ja keemiatehaste näol. Samuti nähakse võimaliku ohtu suurtes majandus- ja humanitaarkatastroofides, mis võivad põhjustada põgenikevooge ja ulatuslikku migratsiooni, mis kõigutaks riigi sisejulgeoleku stabiilsust.¹⁸⁷

Sellest tulenevalt avab autor neljandas peatükis sisejulgeoleku tagamiseks riigi poolt loodud hädaolukorraks valmisoleku süsteemi mõtte ja kirjeldab riigipoolseid mehhanisme ning normatiivset regulatsiooni, mis peaksid tagama elanikkonnale kaitse võimalike hädaolukordade ja õnnetuste eest.

4.1.1 Tsiviilkaitse

Väga pikka aega on riigil kohustus kaitsta oma kodanikke nimetatud üldmõistega *tsiviilkaitse* (üldtuntud mõiste, ingl k *civil defence*). Valdkonna tähtsust iseloomustab kõige paremini inglise sõjategevuse analüütik E.J.Kingston, kirjutades: oht nn sisemisel rindel teeb kõrgema poliitilise ja sõjalise juhtkonna probleemid märgatavalt keerulisemaks. Tsiviilkaitse tähtsus on tõusnud niivõrd, et tema jõud ja vahendid on kujunenud neljandaks väeliigiks, mis tuleb lülitada

¹⁸⁵ EV Julgeoleku poliitika alused. Op cit., p.1.1.

¹⁸⁶ Kaitsepolitsei ameti hinnang: mittesõjalised asümeetrilised ohud Eesti julgeolekule. 08.05.2003. nr 0473 vl.

¹⁸⁷ EV Julgeoleku poliitika alused. Op cit., 3 ptk

riigikaitse üldisesse süsteemi.¹⁸⁸ Analüüsid erinevate riikide ja NATO tsiviilkaitse mõiste definitsiooni ja õiguslikku regulatsiooni leidis autor, et tsiviilkaitse on riigi- ja elanikkonna riigikaitseliste mittedõjaliste ülesannete kompleks, mille ülesanneteks on:

- riigi ja valitsemisfunktsioonide säilitamine (valitsus- ja omavalitsusasutuste, seadusandja ning õigussüsteemi teovõime säilimine, avaliku ja põhiseadusliku korra kindlustamine);
- elanikkonna ning riigivara kaitsmine;
- elanike elutähtsate teenuste ja tarbekaupadega varustamise kindlustamine;
- sõja korral vaenlase rünnakute mõju minimeerimine elanikkonnale ja nende tulemusena tekkinud hädaolukordade lahendamine;
- oma- ja liitlasvägede operatiivvabaduse kindlustamine, nende toetamine tsiviilvarude ja teenustega.¹⁸⁹

NATO standardite järgi on tsiviilkaitse eesmärk tsiviilelanikkonna mobiliseerimine, organiseerimine ja juhtimine, mille eesmärgiks on passiivsete abinõudega minimeerida vastase rünnakuid kõigile tsiviilelu aspektidele ning nende tagajärgede likvideerimine.¹⁹⁰ Siin on tegemist meetmetega, mis peavad töötama ka piiratud sõja tingimustes, kus elanikkonda ja riiki ohustavad rünnakud konventsionaalsete ründevahenditega.¹⁹¹ Teisisõnu oli tsiviilkaitse eesmärgiks vaid sõjaajaks loodud meetmete süsteemi rakendamine elanikkonna ja elutähtsate valdkondade kaitsmiseks otseste sõjatagajärgede eest.

Endises NSVL-s oli tsiviilkaitse puhul tegemist sarnase meetmete süsteemiga, kuid nimetatud süsteem oli mõeldud kaitsmaks vaid seda osa tsiviilelanikkonnast, kes oli otseselt seotud elutähtsate valdkondade toimimise tagamisega sõjaajal.¹⁹²

¹⁸⁸ E. J. Kingston. Rukovodstvo voinei, Moskva 1957, lk. 300.

¹⁸⁹ Eesti Sõjalise kaitse strateegia <http://www.mod.gov.ee/kaitsestrateegia.htm>; Code of Federal Regulations. Emergency Management and Assistance. Vol 44. Office of the Federal Register. Revised as of October 1, 2001, § 312.2; Legal Bases of the Activities, Act XXXVII of 1996 on Civil Protection, Act LXXIV of 1999 on the direction and organization of disaster protection and the protection against serious accidents related to hazardous materials, Ministry of Interior Republic of Hungary, National Directorate General for Disaster Management 2000; B. Porfiriev, L. Svedin. Crisis Management in Russia: Overcoming Institutional Rigidity and resource Constraints, Stockholm 2002, p 43- 57.

¹⁹⁰ NATO - Standardized and approved for NATO use by all NATO nations; Mulinen, F. Sõjaõiguse käsiraamat relvajõududele. Rahvusvahelise punaseristi komitee, Tallinn, 2000 lk 43.

¹⁹¹ NATO Handbook. NATO Office of Information and Press, Belgium, 2001, p 187- 189; Handbuch zur Ökonomie der Verteidigungspolitik, Regensburg 1986, S 1173; International CEP Handbook 2002, Civil Emergency Planning in the NATO/ EAPC countries, ÖCB 2002, p 64-67.

Seega võib kokkuvõtlikult öelda, et termin tsiviilkaitse ja sellega seonduvad protseduurid on oma sisult jäänud külma sõja aegsesse perioodi ning tänasel päeval on see asendunud mõistega elanike kaitse, mille sisu avab autor allpool.

4.1.2 Elanikkonna kaitse

Pärast külma sõja lõppu, kui otsene sõjaline oht vähenes, hakati aktiivselt otsima olemasolevatele tsiviilkaitse süsteemidele rakendust rahuajal.¹⁹³ Olulise sündmusena tsiviilkaitse ümberkujunemisel oli Tšernobõli katastroof, mis ilmekalt näitas sõja ajaks loodud süsteemi puudusi rahuaegsetele suurõnnetustele reageerimisel.¹⁹⁴ Seega vajasid riigid rahuajal inimeste kaitseks toimivat kriisireguleerimise süsteemi ning selleks kasvas tsiviilkaitsest välja uus valdkond: elanikkonna kaitse (üldtuntud mõiste, inglise keeles *Civil Protection*). Põhimõtteline elanikkonna kaitse süsteemi erinevus (ja eelis varasema süsteemi ees) seisneb eelkõige tema igapäevases toimimises rahuajal, kus argipäevarutiinis omandatud oskused ja kogemused tagavad efektiivse ja kiire reageerimise kriisis.

Sõltuvalt ajaloolisest taustast ja traditsioonidest on elanikkonna kaitse ülesehitus ja tegevusvaldkonnad erinevates riikides erinevad, kuid eesmärgiks on ikkagi elanikkonna ja riigi kaitsmine mitmesuguste hädaolukordade eest. Eestis ehitatakse praegu kriisireguleerimissüsteemi uuesti üles, sest sotsialistlikust Eestist oli kaasa võtta vaid sõjalise ohu vastu suunatud tsiviilkaitse, mille põhimõtted ei ühtinud kaasaegse elanikkonna kaitse vajadustega. Nõukogudeaegne tsiviilkaitse oli aktiivselt töötav süsteem, kus elanikkonnale korraldati regulaarselt õppusi, milles imiteeriti vaenuliku riigi tuumarünnakut ja mängiti läbi gaasimaskide kättejagamised ning varjenditesse liikumised. Kõigis koolides ja töökohtades olid seintele riputatud tsiviilkaitset propageerivad plakatid ja gaasimaski ehituse ning kasutamise skeemid. Kõik see oli viinud enamiku tavainimestest olukorda, kus ei mõistetud süsteemi tegelikku

¹⁹² K. Kotlukov jt. Tsiviilkaitse. Tallinn, 1976.

¹⁹³ P. Ham. Europe's New Defense Ambitions: Implications for NATO, the US, and Russia. The George C. Marshall European Center for Security Studies 2000 p 18- 19.

¹⁹⁴ J. Tross, Tsiviilkaitsest kriisireguleerimiseni. Häire 112, Tallinn 1/2 2002, lk 13.

eesmärki ja tsiviilkaitse oli kui tüütu näitemäng, milles osalemine oli kohustuslik. Selline taust ei anna soodsat pinnast tänastele spetsialistidele kaasaegse elanikkonna kaitse süsteemi loomisel.

Vahetult enne PS jõustumist võeti Eestis vastu Eesti Vabariigi Kodanikukaitse seadus.¹⁹⁵ Kuna antud seadus võttis aluseks Nõukogude Liidu aegse tsiviilkaitse, mis ei reguleerinud piisavalt kõiki erinevaid hädaolukordi, siis ei leidnud Kodanikukaitse seadus ka piisavalt rakendust.¹⁹⁶ Autor nimetaks seda ajajärku Eestis tsiviilkaitsest elanikkonna kaitsele ülemineku perioodiks.

4.2 Hädaolukorraks valmisolek

Pärast Eesti taasiseseisvumist on elanikkonna kaitse alast suutlikkust sihikindlalt ja järjepidevalt arendatud, seejuures on luues ja kaotades erinevaid üksusi, jaotades ümber ülesandeid ja vastutust, seda nii kodanikukaitse seaduses, rahuaja riigikaitse seaduses kui ka päästeseaduses. See protsess sai põhimõtteliselt uue näo 1. jaanuaril 2001, kui jõustus hädaolukorraks valmisoleku seadus¹⁹⁷ (edaspidi HOVS), mis reguleerib Vabariigi Valitsuse, valitsusasutuste ning kohalike omavalitsuste hädaolukorraks valmisoleku korraldamise ja kriisireguleerimise õiguslikud alused. HOVS koondab ja korrastab Eesti tsiviil- ja elanikkonnakaitset ehk sellel hetkel kodanikukaitset ja kriisireguleerimist sätestanud õigusaktid, vastutavad struktuurid ning seab sihid ja vastutavad institutsioonid riskianalüüside loomiseks ja läbi selle hädaolukorraks valmisoleku planeerimiseks.

Uue mõistena tuli kasutusele hädaolukorraks valmisolek (ingl k *emergency preparedness*), mis kannab endas ühtaegu nii tsiviilkaitse, elanikkonna kaitse kui kriisi tähendust (vältimaks terminite ja nende rahvapäraste sünonüümide ebahühtlast kasutamist), jäädes edaspidi ainsaks ja üheselt mõistetavaks terminiks antud valdkonna käsitlemisel.

Hädaolukorraks valmisoleku mõistes väljendub universaalne põhimõte, mille kohaselt, erinevalt varem kehtinud Eesti Vabariigi kodanikukaitse seadusest, ei lähtuta ainult loodus- ja

¹⁹⁵ Eesti Vabariigi kodanikukaitse seadus. RT 1992, 24, 334

¹⁹⁶ Kodaniku kaitse <http://www.rescue.ee/112/11.htm>

¹⁹⁷ Hädaolukorraks valmisoleku seadus. Op cit.

tehiskeskkonnast tulevaist ohtudest, vaid hõlmatakse kõiki erakorralisi sündmusi, mis võivad ohustada ühiskonna turvalisust ja põhiväärtusi.

Selleks, et riik suudaks tagada ühiskonna turvalisuse ja elanikkonna kaitse, on vaja riiklikku meetmete süsteemi, mis aitaks hinnata ohtusid, rakendada meetmeid nende vältimiseks, valmistuda vältimatuteks ohtudeks, soetada ressursse ja töötada välja toimingud kriisi tagajärgede leevendamiseks.

HOVS kohaselt koosneb kriisireguleerimissüsteem meetmetest, mis võimaldavad hädaolukordadele reageerimiseks ettenähtud struktuuridel neid olukordi ära hoida, valmistuda nende lahendamiseks, neile adekvaatselt reageerida ning neist olukordadest võimalikult kiiresti ja minimaalse kahjuga väljuda. HOVS-es on esmakordselt püütud sulandada kokku neli kriisireguleerimise komponenti (vt lisa 1), milleks on ennetamine, ettevalmistamine, reageerimine ja taastamine (lisa 1 on ka toodud komponendid, millest nad koosnevad). Sellest lähtuvalt ongi seaduse ülesandeks luua ühiskonna kriisireguleerimisvõime, mis hõlmab kõiki ohte rahu ja sõja vahel, niihästi kohaliku omavalitsuse kui ka riigi tasandil.

Erinevalt 1992. a kodanikukaitse seadusest ei ole HOVS-es lähtutud mitte õnnetustest, vaid ohtudest ning seega on rõhutatud seaduse preventiivset külge ja hädaolukordadeks valmiduse kavandamise tähtsust. Selline rõhuasetuse muutus võimaldab luua vajalikud seosed ühtse kriisireguleerimisideoloogia rakendamiseks riigis, sest kriisireguleerimine eeldab ühiskonna kõikide struktuuride kaasamist protsessi.

4.2.2 Hädaolukorra mõiste

Hädaolukorraks loetakse sündmust või sündmuste ahelat, mis ohustab riigi julgeolekut, inimeste elu või tervist, kahjustab oluliselt keskkonda või tekitab ulatuslikku majanduslikku kahju ning mille lahendamiseks on vajalik Vabariigi Valitsuse, valitsusasutuste ja kohalike omavalitsuste

kooskõlastatud tegevus.¹⁹⁸ Siinkohal leidis autor end dilemma ees, millisel hetkel muutub nn sündmus hädaolukorraks. 2001. a 167 ohvriga metanoolikriisi, 2002. aasta augustis Eestit laastanud tormi ning metsatulekahjusid ei ole Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon hädaolukorraks pidanud. Samas leiab autor, et kõik HOVS § 2 lg 1 toodud tingimused selleks olid täidetud.

Näiteks 2001. a septembris korraldas Pärnu metanooli ohvritele koordineeritud esmaabi Pärnu, Tartu ja Tallinna kiirabi. Nn mustal turul salaalkoholina müügil olevat 6 000 liitrit metanooli otsis Eesti politsei ja kannatanute triaaži haiglatesse korraldas Päästeameti lõuna häirekeskus. Samuti oli aktiveeritud riiklik kriisireguleerimismeeskond.¹⁹⁹ Autor leiab, et tegemist oli sündmusega, mis ohustas inimeste elu ja tervist ning selle lahendamiseks oli käivitatud valitsusasutuste kooskõlastatud tegevus, elik tegemist oli seaduse mõistes hädaolukorraga.

Siin kerkib kohe küsimus, kes hädaolukorra välja kuulutab. Eriolukorra, erakorralise seisukorra ning sõjaseisukorra väljakuulutamisel juhendatakse vastavas eriseaduses sätestatust, mida aga ei ole sätestatud HOVS-es. Autor leiab, et HOVS ei reguleeri täna piisavalt selgelt hädaolukorra väljakuulutamise ja lõpetamisega seonduvat protseduuri, mistõttu oleks vajalik viia sisse parandused, lähtudes eelpool toodud käsitlesest.

4.2.3 Hädaolukordade liigid

Selleks, et paremini mõista, milliseid valdkondi peab riik juhindudes HOVS-s sätestatust süsteemselt arendama, et olla valmis reageerima võimalikus hädaolukorras, toob autor välja hädaolukordade liigid. Hädaolukordi on riigid liigitanud erinevalt. Enim on kasutamist leidnud valdkonnapõhised liigitused: looduse ning inimese poolt põhjustatud, ühiskonna poolt põhjustatud, äärmusrühmituste poolt jõuga tekitatud ning meditsiinilised. Allpool toodud jaotuse ja loetelu koostas autor liigitamise näitlikustamiseks, tegemist ei ole ammendava loeteluga.

Loodusõnnetused:

¹⁹⁸ Hädaolukorraks valmisoleku seadus. Op cit., §2 lg 1. Samasugune definitsioon on kasutusel mõistele hädaolukord/ Emergency ka Ammeerika Ühendriikides, vt Disaster Relief and Emergency Assistance Act § 5122.

¹⁹⁹ Siseministeeriumi memorandum Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni esimehele 05.11.2001.a.

- lumesajust, tuisust, õhutemperatuuri järsust langusest, kiilasjääd, side- ja elektriliinide jäätumisest ja purunemisest tulenevad elu- ja tootmistegevuse häired;
- metsa- ja rabatulekahjud;
- orkaanid, tormid ja üleujutused;
- õnnetused siseveekogudel ja rannikumerel, mis tulenevad ilmastikutingimustest.

Inimtegevusest tingitud (varasemas erialakirjanduses tuntud ka kui tehnogeenne) hädaolukord:

- avariid ja katastroofid raudteel, mille tagajärjel hukuvad inimesed ning paikkond saastub kahjulike ainetega või tekib selline oht;
- gaasijuhtmete avariid koos plahvatuse ja tulekahjuga;
- kommunaal- ja elektrivõrkude avariid, mis põhjustavad inimeste elu ja tootmistegevuse pikaajalisi häireid;
- lennuõnnetused ja õhusõidukite avariid;
- paikkonna radioaktiivne saastumine radioaktiivsete ainete kaotsimineku, transpordivahendite avarii jms korral;
- tugevatoimeliste mürkainete (ammoniaak, kloor, kontsentreeritud happed jne) sattumine keskkonda ettevõtete ja transpordivahendite avarii korral;
- tulekahjud, plahvatused majandus-, tootmishoonetes ja kaevandustes;
- tuumaelektrijaamade või tuumaseadmete avariid;
- tuumaseadmetega kosmoseaparaatide allakukkumise tagajärjel tekkiv radioaktiivne saastumine;
- veesõidukite avariid mis ohustavad inimesid, saastavad akvatooriumi või tekitavad sellise ohu.

Sotsiaalsed, poliitilised ja majanduslikud hädaolukorrad:

- massirahutused, etnilised rahutused, üldstreigid ja massiline kuritegevus;
- pangakriisid;
- relvastatud konfliktid piiril;
- relvastamata isikute massilised piiriületused (põgenikud).

Terrorismist põhjustatud hädaolukorrad:

- atentaadid ja pantvangide võtmine;
- diplomaatide vastu suunatud vägivaldne tegevus ja hoonete hõivamine;
- küberterrorism;
- pommiähvardused ja plahvatused;
- transpordivahendite kaaperdamine;
- sabotaažiaktid, mis põhjustavad õnnetusi;
- tuuma-, keemia-, bioloogilise- ja radioaktiivse aine kasutamisest põhjustatud terrorism.

Meditsiinilise iseloomuga hädaolukorrad:

- epideemia (SARS);
- episootia (suu- ja sõrataud).

4.2.1 Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon

Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon (edaspidi komisjon) moodustatakse kriisireguleerimisalase tegevuse ja hädaolukorraks valmisoleku kavandamise koordineerimiseks ning on kõrgeimaks nõuandvaks ja koordineerivaks organiks hädaolukorra korral riiklikul tasemel. Seega võib hädaolukorra ulatuse tõttu ministeeriumide, Riigikantselei ja maavanemate tegevuse koordineerimine minna vastavalt seadusele, kriisireguleerimisplaanidele või Vabariigi Valitsuse korraldusel komisjonile (vt lisa 3).²⁰⁰

Komisjoni juhib siseminister ja sinna kuulub 15 riigis strateegilise (elutähtsa) valdkonna eest vastutavat liiget, kelleks on:

- 1) siseminister (esimees);
- 2) riigisekretär;
- 3) Siseministeeriumi kantsler;
- 4) Välisministeeriumi kantsler;
- 5) Sotsiaalministeeriumi kantsler;

- 6) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantsler;
- 7) Keskkonnaministeeriumi kantsler;
- 8) Kaitseministeeriumi kantsler;
- 9) Justiitsministeeriumi kantsler;
- 10) Rahandusministeeriumi kantsler;
- 11) Kaitsejõudude Peastaabi ülem;
- 12) Päästeameti peadirektor;
- 13) peaministri poolt nimetatud nõunik;
- 14) peaministri nõunik - valitsuse pressibüroo direktor;
- 15) Riigikantselei koordineerimisdirektor.²⁰¹

Komisjon käib korraliselt koos kvartaalselt. Komisjoni ülesanded on loetletud HOVS § 5 lg 1, eriolukorra seadus § 11 ja ESS § 8. Kokkuvõtlikult on komisjoni ülesanne töötada välja riiklik kriisireguleerimispoliitika ning hädaolukorra lahendamisel koordineerida ministeeriumide, Riigikantselei ja maavanemate tegevust. Komisjoni kokkukutsumine on reguleeritud Vabariigi Valitsuse määruses “Hädaolukorrast teavitamise kord ja nõuded edastatavale teabele”²⁰² ja Vabariigi Valitsuse korralduses 08. juulist 1996. a nr 627-ks “Kriisiolukordade loetelu kinnitamine, mille puhul kutsutakse viivitamata kokku Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon”.²⁰³ Lisaks eeltoodule toimib ka täiendav kontrollimehhanism teavitamise süsteemi toimimise tagamiseks. Süsteemi eesmärk on siseministri õigeaegne teavitamine sisejulgeoleku kontekstis toimuda võivatest sündmustest, mis võivad nõuda kõrgendatud tähelepanu või kujuneda hädaolukorraks.²⁰⁴

Komisjonil on oluline roll ka eriolukorra ja erakorralise seisukorra väljakuulutamisel. Nii näiteks kutsub komisjon eriolukorra väljakuulutamise otsustamiseks ja Riigikogule erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku tegemise otsustamiseks kokku Vabariigi Valitsuse

²⁰⁰ Hädaolukorraks valmisoleku seadus. Op cit., §5.

²⁰¹ Vabariigi Valitsuse määrus 02.10.2001 nr 312 “Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimääruse, koosseisu ja esimehe kinnitamine”, § 3.

²⁰² Vabariigi Valitsuse määrus 20.05.2002 nr 116 “Hädaolukorrast teavitamise kord ja nõuded edastatavale teabele”. VV, RTI, 24.05.2002, 43, 279

²⁰³ Vabariigi Valitsuse korraldus 08.07.96 nr. 627-ks “Kriisiolukordade loetelu, mille puhul kutsutakse viivitamata kokku Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon”.

²⁰⁴ Siseministri käskkiri 13. detsember 2002 nr 539 „Operatiivinfo edastamise korra kinnitamine”.

istungi, kus kuulatakse ära komisjoni arvamus eriolukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse kohta.²⁰⁵

Komisjoni tegutsedes sai selgeks, et hädaolukorras peavad kriisikomisjoni liikmed tegelema oma asutuse juhtimisega ning ei saa 24 tundi järjest juhtimiskeskuses olla. Seetõttu oli komisjoni ülesannete täitmiseks hädaolukorras ja reageerimaks operatiivselt võimalikele hädaolukordadele vajalik moodustada neid teenindav üksus. Sellest tulenevalt kinnitas komisjon HOVS § 5 lg 1 p 5 alusel 08. mail 2002. a “Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni riikliku kriisireguleerimismeeskonna põhikoosseisu, töökorralduse ja kokkukutsumise korra”.²⁰⁶ Seega on riiklik kriisireguleerimismeeskond teabevahetuse, ressursside kasutamise ning ametkondade koostöö koordineerimiseks ning olukorra analüüsimiseks moodustatud meeskond, kelle määratud koosseis ja töökorraldus ning ettevalmistus võimaldavad ööpäevaringse töö hädaolukorras. Kirjeldatud mehhanism peab tagama riigis hädaolukorraks valmisoleku ennetamise rakendumise ning hädaolukorras reageerimise riiklikul tasandil (vt lisa 3).

Autor võrdles riigi kriisireguleerimissüsteemi ülesehituse mudeleid, mis on kasutusel Hollandis, Itaalias, Leedus, Lätis, Ungaris, USA-s, Uus-Meremaal, Poolas, Rootsis, Saksamaal, Soomes, Suurbritannias ja Venemaal²⁰⁷ ning tuvastas kõigis riikides põhimõttelise sarnasuse Eesti süsteemiga. Lisaks on kõigil ülaltoodud riikidel ühesugune põhimõte: riik (meil siis Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon) sekkub kriisireguleerimisse ainult erandkorras, kui sündmused ületavad ministriumide haldusala käsutuses olevaid võimekusi.

4.2.4 Hädaolukorrast teavitamine

²⁰⁵ Erakorralise seisukorra seadus. Op cit § 9; Eriolukorra seadus. Op cit § 11 lg3.

²⁰⁶ Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 14.08.2002 otsus Riikliku kriisireguleerimismeeskonna põhikoosseisu kinnitamise kohta.

²⁰⁷ J. Vorobjev. EMERCOM of Russia: Provision of Humanitarian Activities. Moscow, 2002. p 46- 52; British Civil Defence <http://www.britishcivildefence.org/NCP/ncp.html#NCCP> külastati viimati 24.11.03; Federal Response Plan. 9230.1- PL Supersedes FEMA 229, Office of the Federal Register, april 1992 p 2-5; 28- 29; International Search and Rescue Response. INSARAG Guidelines. UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs, International Search and Rescue Advisory Group lk 34- 38; Guide for All- Hazard Emergency Operations Planning, Federal Emergency Management Agency, Washington 1996 p 7-1- 7-7. E. Stern. Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach. University of Stocholm 1999 p 135- 137.

Hädaolukordadele reageerimise efektiivsuse (eelkõige hädaolukorraks valmisoleku kavade ja kriisireguleerimisplaanide käivitumise), tagab Vabariigi Valitsuse määrus “Hädaolukorrast teavitamise kord ja nõuded edastatavale teabele”.²⁰⁸ Määrus kehtestati HOVS § 28 alusel ning selle eesmärgiks on reguleerida hädaolukordade tekkimisel teabe edastamise korda ja luua süsteem teabeliikumise – teabe edastamise ja kogumise – korraldamiseks hädaolukordades, kui informatsiooni kiire edastamine pädevatele institutsioonidele on hädaolukorra lahendamise seisukohalt elulise tähtsusega. Antud määrus sätestab institutsioonide ja isikute kohustused teabe edastamisel ja teabedastamise liini erinevate hädaolukordade lahendamisega tegelevate ametiasutuste vahel. Lisaks teavitamisele kohustab määrus riigiasutusi, valla- või linnavalitsusi, kohaliku omavalitsuse asutusi ning ettevõtjaid teabe edastamisel järgima nõuded, milleks on edastamise operatiivsus, perioodilisus ja edastatava teabe sisu.

Käsitletava määruse § 6 lg 4 on sätestatud määruse subjektide kohustus anda Päästeameti Juhtimiskeskusele nõudmisel teavet ka kõigist muudest erakorralistest sündmustest, millel on ilmsed hädaolukorra tunnused. Autor eeldab, et vajadus sätestada Päästeameti juhtimiskeskuse õigus teavet nõuda, tuleneb praktilisest kogemusest, kus teave hädaolukorrast laekub sekundaarsetest allikatest, samas kui hädaolukorraga otseselt seotud asutus ei edasta teavet tahtlikult või teadmatusel, kuivõrd tekkinud olukorda võidakse ebaadekvaatselt hinnata.²⁰⁹ Täiendava näitena toob autor siinkohal ära 2001. aasta novembris toimunud lennuõnnetuse Kärddlas, kus kannatanu helistamine Päästeameti häirekeskusele käivitas hädaolukorraks valmisoleku teavitamise süsteemi ning informatsioon sündmusest jõudis nendeni, kes oleks pidanud määruse järgi olema esmaselt teadlikud, viimasena.²¹⁰

Autor leiab, et ühtlustatud teabe ja selle edastamisega seonduv regulatsioon ning kehtestatud standardsed nõuded ja vormid, täpselt sätestatud teabedastuse liinid ning institutsioonide ja isikute kohustused võimaldavad senisest paremini reageerida tekkinud või tekkida võivatele hädaolukordadele. Õigeaegselt edastatud ja nõuetele vastav teave on aluseks operatiivseks ja

²⁰⁸ Vabariigi Valitsuse määrus 20.05.2002 nr 116 “Hädaolukorrast teavitamise kord ja nõuded edastatavale teabele”, RT I, 24.05.2002, 43, 279

²⁰⁹ Vabariigi Valitsuse korraldus 12.09.1997 nr 689-k alusel moodustati ministeeriumidevaheline komisjon 11.09.1997.a Kurkse väinas kaitseväge õppetreeningu ajal toimunud 14 hukkunuga õnnetusjuhtumi põhjuste väljaselgitamiseks ja juhtumi ning päästeoperatsioonide teostamise kohta hinnangu andmiseks. Analüüsisid 17., 19. ja 22.09.97 toimunud komisjoni istungi protokolle, tuvastas autor muuhulgas päästeoperatsiooni läbiviimisel tõsised kommunikatsioonihäired pääste, meditsiinasutuste, erinevate kaitseväge struktuuride, Kaitseministri ja Riigikantselei koordinatsioonidirektori vahel.

efektiivseks reageerimiseks kõigil kriisireguleerimise tasanditel, optimeerides samal ajal teabe analüüsile ja olukorra prognoosimisele kuluvat aega.

4.2.5 Hädaolukordade likvideerimise rahastamine

Üks olulisemaid probleeme hädaolukordade likvideerimisel on alati ettenägematu kulu tekkimine ning selle katmine. Riigieelarve koostamise käigus nähakse teatud osas hädaolukordade finantseerimiseksvahendeid ette. Samas tekib aga olukordi, mis kulgevad ruttu, need on mahult tavapärasest suuremad ning nendele reageerimiseks jääb ressursse tavaliselt puudu e ületatakse tavaolukorra suutlikkus (näiteks epideemiad, episootiad, mürgistused nagu Pärnu metanooli kriis, metsatulekahjud jne). Selliseid olukordi ja likvideerimise käigus tekkivaid kulusid ette planeerida ei ole võimalik.

Olemasolev õiguslik regulatsioon näeb ette kulude katmise põhiliselt kahel viisil. Esimene ja senine levinuim rahastamise viis on “sisemiste ressursside arvelt” – HOVS § 7 lg 1 p 6 tuleneb kohustus planeerida hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside kasutamist, mis omakorda peab kaasnema valitsemisalas esinevate riskide hindamise ning riskianalüüsi koostamisega. See tähendab, et kõigil reageerivatel ametkondadel peab olema teatud võimekus oma eelarve piires ettenägematute kulutustega ise toime tulla.

Teise variandina juhindutakse Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamise ja selle kasutamise korra.²¹¹ Vabariigi Valitsuse reserv ongi mõeldud ettenägematuteks kulutusteks ja sealt raha taotlemine käib eelpool nimetatud korra alusel: vastav ministeerium esitab taotluse Rahandusministeeriumile, kes edastab selle valitsusele. Analüüsides asjaosaliste poolt esitatud taotlusi ja nende rahuldamist Vabariigi Valitsuse poolt, selgus tõsiasi, et Vabariigi Valitsus ei kata kõiki tehtud kulutusi. Näiteks 2001. a metanoolikriis põhjustas ettenägematuid kulutusi politseile, haiglatele ja kiirabile summas 2 481 578 krooni. Taotlusi kulude katmiseks reservfondist rahuldati aga 200 000 krooni ulatuses. Autori hinnangul ei ole see süsteemi

²¹⁰ Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni koosoleku protokoll 12.12.2001.

²¹¹ Vabariigi Valitsuse 16.11.1999 määrus nr 346 Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamise ja selle kasutamise kord, RT I 1999, 86, 787.

probleem. Selline oli Vabariigi Valitsuse otsus. Seda, et kõrgemalseisev organ otsustab raha vähem anda kui taotletakse, ei saa süsteemi muutmisega otseselt välistada või vältida tulevikus.

Probleem seisneb eelkõige ikkagi hädaolukorrale reageerijate kindlustundes, et tekkivad kulutused saaks kaetud. Eelkõige puudutab see kaasatavat erasektorit: kui ettevõtja on teinud riigistruktuuride aitamiseks vabatahtliku koostööd, mille tulemusel tal on tekkinud kulu, kuid selle katmine toimub arvestades senist praktikat kõige varem poole aasta pärast. Samuti on olnud Päästeameti näidete varal palju olukordi, kus pärast päästetöid kaetakse Vabariigi Valitsuse reservfondist ainult teatud protsent tehtud täiendavatest kulutustest. Autor ei pea hetkel toimivat hädaolukordade likvideerimise rahastamise süsteemi õigeks ning leiab, et on vajalik selliste hädaolukordade rahastamine täpsemalt reguleerida.

Ühe võimaliku lahendusena on Rahandusministeerium pakkunud ministeeriumide eelarvesse nn kriisireservi loomise võimalust. Nimetatud reserv võimaldaks ministeeriumil oma haldusalas hädaolukorra tekkides vajaminevaid ressursse otstarbekamalt kasutada.²¹² Siinkohal tõuseb esmajärjekorras küsimus nn ministeeriumi reservist ja Vabariigi Valitsuse reservist vahendite eraldamist tingivate asjaolude sisulisest piiritlemisest. Ehk teisisõnu, millises situatsioonis on ministeerium kohustatud kasutama vahendid oma kriisireservist ja millal tekkib tal õigus pöörduda sellekohase taotlusega Vabariigi Valitsuse poole.

Hädaolukordade lahendamise rahastamise küsimus seondub otseselt ministeeriumide poolt HOVS § 7 lg 1 p 6 tuleneva kohustusega planeerida hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside kasutamist, mis omakorda peab kaasnema valitsemisalas esinevate riskide hindamise ning riskianalüüsi koostamisega. Riskianalüüsi tulemust tuleb HOVS kohaselt arvestada ministeeriumi eelarve koostamisel. Eeltoodule tuginedes võiks väita, et täiendava hädaolukorra lahendamise finantseerimise alase õigusakti ega kehtiva õiguse muutmise järele vajadust ei esine, kuna selles sisalduvad võimalused (nt ministeeriumide poolt riskianalüüside kui hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside kasutamise planeerimise aluseks olevate analüüside läbiviimine) on praktikas senini täies ulatuses kasutusele võtmata.

²¹² Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 13.03.02 istungi päevakorra punkt 2 "Hädaolukordade lahendamise finantseerimine"

Lähtudes ülaltoodust leiab autor, et hädaolukordade rahastamine peab HOVS-es kajastuma eraldi peatükina, sõltumata lahendusest, kuidas rahastamist hiljem korraldatakse. Kas ei peaks printsiip seisnema ikkagi selles, et kui seaduses toodud tunnuste tõttu saab välja kuulutada hädaolukorra, siis automaatselt tähendab see ka finantseerimist teistel (kiirematel) alustel? Selleks teeb autor ettepaneku ministriumide eelarvesse luua eraldi nn kriisifondi elik hädaolukordade lahendamise eelarve rida, mis kanduks üle järgmisesse aastasse, kui real on jääk. Sellega kaasneks riigi võimekuse järjepidev kasv efektiivsemalt finantseerida hädaolukordade lahendamist. Kui vastavalt seadusele on leitud, et hädaolukorda ei ole ehk on tavaolukord siis järelikult peaks finantseerimine toimuma põhiliselt olemasolevate vahendite piires ametiasutuse põhieelarvest.

4.2.6 Riigireserv

Tuginedes eelpool käsitletud peatükkides jõutud järeldustele, leiab autor, et riigi sisejulgeoleku huvides on oluline valmis olla ja õigeaegselt reageerida hädaolukordadele, mis võivad ohustada riigi julgeolekut, inimeste elu ja tervist, kahjustada oluliselt keskkonda või tekitada ulatuslikku majanduslikku kahju. Võimalikest hädaolukordadest Eestis nõuavad suuremat tähelepanu pikaajaline või ulatuslik elektrikatkestus, ulatuslik merereostus, terrorism, episootia, epideemia, massiline mürgistus, ulatuslikku saastet põhjustavad keskkonnaõnnetused (mõjutused), transpordiõnnetused, tulekahjud, plahvatused, suurõnnetused Eesti naaberriikide territooriumil asuvates tuumajaamades, hädaolukorrad andmesidesüsteemide valdkonnas jne. Hädaolukorraks valmisoleku seaduse alusel on loodud riiklik kriisireguleerimise meetmete süsteem, mille eesmärgiks on tagada hädaolukorras ühiskonna turvalisus ja elanikkonna kaitse.

Kriisireguleerimissüsteemi üheks oluliseks osaks planeerimise ja ennetamise faasis on riskianalüüs, mille käigus hinnatakse riigis esineda võivate hädaolukordade tekkimise tõenäosust ja võimalikke tagajärgi ning tulenevalt ohtude iseloomule kavandatakse ennetavad meetmed riskide vähendamiseks.

Riigi reageerimisvõimekuse tagamisel on oluline läbi planeerimisprotsessi ette valmistada hädaolukorra lahendamise regulatsioonid, arendada reageerivaid struktuure, tagada elanikkonna

teavitamine ja kaitse hädaolukorras ning riigiasutuste töö jätkumine hädaolukorras. Hädaolukordade lahendamisel on määrava tähtsusega vajalike ressursside ja nende kasutamise regulatsioonide olemasolu. Seetõttu on materiaalse ressursside ning tehniliste vahendite kogumi moodustamine, selle hoidmine, uuendamine ja arendamine toimivaks riigireservi süsteemiks oluline ennetav meede riigi julgeoleku ja sõltumatuse tagamisel.

Riigireservi seaduse (edaspidi RRS) järgi on riigireserv Eesti Vabariigi julgeolekut ja sõltumatust tagav materiaalse ressursside ning tehniliste vahendite kogum, mis võetakse kasutusele hädaolukorras ja sõjaseisukorra ajal.²¹³

Riigi sisejulgeoleku huvides on oluline õigeaegselt ja piisavate vahenditega reageerida siseriiklikele suurõnnetustele ja hädaolukordadele. Hädaolukorras toimetulekuks ja selle tagajärgede leevendamiseks ning likvideerimiseks on vajalik lisaks tavaolukorras kasutatavale ressursile ka täiendavate vahendite kasutuselevõtt, mille moodustamine ja hoidmine peab toimuma riigi poolt koordineeritult. Selliseks täiendavaks ressursiks on riigireserv, mis on Eesti Vabariigi julgeolekut ja sõltumatust tagav materiaalse ressursside ning tehniliste vahendite kogum. RRS § 3 alusel on riigireservil neli liiki: munitsipaalvaru, ettevõtja tegevusvaru, julgeolekuvaru ja mobilisatsioonivaru.

RRS § 5 mõttes on munitsipaalvaru kohaliku omavalitsuse käsutuses olev ressursside kogum, mis võetakse kasutusele kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil asuvate elanike elutegevuse tagamiseks hädaolukorras. Munitsipaalvaru on kohaliku omavalitsuse omand, mida moodustatakse ja hoitakse erinevates Eestimaa piirkondades. Munitsipaalvaru asetseb oma hajutatuse tõttu riigi territooriumil võimalikule õnnetus- või katastroofipaigale kõige lähemal ning on seetõttu kõige kiiremini ja lihtsamini kasutuselevõetav ressurss. Munitsipaalvaru kasutamise süsteem toimib Eestis vaid teoreetiliselt. Tänapäevaks on munitsipaalvaru praktiliselt moodustamata, mille peamisteks põhjusteks on haldusreformi venimine ning kohapealse inimressursi ja rahaliste vahendite puudumine riskianalüüside tegemiseks ja varude soetamiseks. Esimesi jõulisi samme munitsipaalvaru loomisel on teinud Tallinn, mis on alustanud munitsipaalvaru loomise normatiivide väljatöötamist.

²¹³ Riigireservi seadus. RT I 1994, 91, 1529.

RRS § 4¹ mõttes on ettevõtja tegevusvaru tema käsutuses olev kindlaksmääratud ressursside kogum, mis tagab kehtestatud aja jooksul tootmistegevuse või teenuste osutamise jätkumise eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamisel. Ettevõtja tegevusvaru moodustamise, hoidmise ja uuendamise kulud on ettevõtja kui tegevusvaru omaniku kanda. Ettevõtja tegevusvaru koosseis, sortiment ja kogused tootmistegevuse või teenuste osutamise jätkamiseks määratakse igaks aastaks julgeolekuvaru korraldava ministeeriumi ja ettevõtja vahel sõlmitava lepinguga. Nimetatud varuliik toodi 1998. a RRS sisse just selleks, et vähendada riigile langevat finantskoormust varude moodustamisel. Ka see varuliik on jäänud senini moodustamata.

RRS § 6 mõttes on mobilisatsioonivaru riigi sõjalise kaitse vajadusteks loodud ressursside kogum, mis võetakse kasutusele sõjalise valmisoleku tõstmiseks või mobilisatsiooni läbiviimiseks. Mobilisatsioonivaru mittemilitaarseid ressursse võib kasutada elanikkonna vajadusteks erakorralise seisukorra või eriolukorra ajal. Nimetatud varu on ettenähtud eelkõige kaitseväge vajadusteks. Mobilisatsioonivaru korraldab Kaitseministeerium, kelle ülesanne on tegeleda ka mobilisatsioonivaru õigusliku baasi ettevalmistamise ning koosseisu ja koguste määratlemisega. Mobilisatsioonivaru nomenklatuur ja kogused on salajase tasemega riigisaladus. Lähtudes eeltoodust ei ole mobilisatsioonivarul otsest seost riigi tsiviilstruktuuride valmisolekuga hädaolukorraks, mistõttu autor seda riigireservi varuliiki pikemalt ei käsitle.

RRS § 4 mõttes on Julgeolekuvaru riigi käsutuses olev ressursside kogum, mis võetakse kasutusele elanike elutegevuse tagamiseks hädaolukorras ja kaitseväge vajaduste rahuldamiseks sõjaseisukorra ajal. Julgeolekuvaru võetakse kasutusele alles teises järjekorras, siis kui munitsipaalvaru ja ettevõtja tegevusvaru on end ammendanud. Julgeolekuvaru omanik on riik. Riigisaladuse seaduse²¹⁴ § 6 p 5 kohaselt on julgeolekuvaru nomenklatuur ja kogused salajase tasemega riigisaladus ning seda haldavad:

- Põllumajandusministeerium toiduainete osas. Nende hoidmiseks on sõlmitud lepingud erinevate eraettevõtjatega. Varude uuendamist teostavad hoidjad ostu- ja müügi korralduste alusel. Ühtlasi esitavad hoidjad ministeeriumile regulaarset aruandlust.

²¹⁴ Riigisaladuse seadus RT I 1999, 16, 271.

- Sotsiaalministeerium ravimite ja meditsiinivahendite osas. Nende hoidmiseks on ministeerium sõlminud lepingu Tartu Ülikooli Kliinikumiga, kes vastavalt riigireservi meditsiini julgeolekuvaru korraldava ekspertkomisjoni otsustele teostab nii varu hoidmist kui ka varu uuendamist. Vabariigi Valitsus on kinnitanud riigireservi meditsiinilise julgeolekuvaru miinimumkogused,²¹⁵ mis peavad kindlustama ühe kuu kestva hädaolukorra lahendamiseks vajaliku meditsiinilise varustatuse Eesti riigis. Samuti on Vabariigi Valitsus kinnitanud ka Riigireservi ravimite ja meditsiinivahendite kuue päeva julgeolekuvaru koosseisu, nomenklatuuri, kogused, moodustamise aja ja hoidjad.²¹⁶

- Siseministeerium tulekustutus- ja päästevahendite ning varustuse osas. Siseministeerium hoiab seda varu, mille Julgeolekuvaru Fond 30. septembril 1998. a Siseministeeriumile üle andis.

RRS § 7 lg 2 sätestab, et riigireservialast tegevust koordineerib ning kontrollib Vabariigi Valitsus. RRS hõlmab käesoleval ajal väga erinevaid institutsioone: nelja ministeeriumi, erinevaid ettevõtjaid ja kohalikke omavalitsusi. Tulenevalt põhimõttest, et iga ministeerium ja maavanem vastutab oma haldusalas tekkida võiva hädaolukorra lahendamise eest, tuleks vältida ressursside topeltvarumist, mis on koormav riigieelarvele ning majanduslikult ebaotstarbekas lahendus. Käesoleval ajal on julgeolekuvaru ainuke riigireservi neljast varuliigist, mis on realselt olemas. Autor leiab, et julgeolekuvaru nomenklatuur ja kogused ei ole praegu Eestis vajaduspõhised ega piisavad tekkida võivate hädaolukordade lahendamiseks. Hetkel ei ole toimunud julgeolekuvaru ja ettevõtja tegevusvaru moodustamise, juhtimise, haldamise, finantseerimise ja kasutamise tsentraliseerimist riigi poolt. Sellest tulenevalt leiab autor, et varude planeerimise vajadusepõhiseks muutmiseks on tekkinud möödapääsmatu vajadus uuendada terviksüsteemina riigireservialast tegevust. Uue tegevusvaru rahastamise mehhanism peab olema eesmärgipärane, paindlik muutuv julgeolekukeskkonnas ja riigi jaoks võimalikult optimaalne.

Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse poolt on vastu võetud mitmeid õigusakte, mis on otseselt seotud varude temaatikaga riigi julgeoleku ja sõltumatuse kindlustamisel, kuid mis ei ole materiaalne

²¹⁵ Vabariigi Valitsuse korraldus 02.02.2000 nr 70-ks "Riigireservi ravimite ja meditsiinivahendite 2 päeva julgeolekuvaru koosseis, nomenklatuur, kogused, moodustamise aeg ja hoidjad."

ressurss riigireservi seaduse mõistes. Näitena võib tuua vedelkütuse miinimumvaru seaduse²¹⁷ ja tervishoiukorralduse hädaolukorras.²¹⁸

Käesoleval ajal puudub veel täielik ülevaade, milliseid kohustusi toob endaga kaasa Eesti liitumine nii Euroopa Liiduga elanikkonnakaitse mehhanismi raames kui ka NATO täisliikmeks saamine NATO tsiviilhädaolukordadeks valmisoleku planeerimise (*Civil Emergency Planning*) struktuuride raames. Eeltoodust tulenevalt leiab autor, et on tekkinud vajadus töötada välja täiesti uutal alustel põhinev riigireservi seadus, eesmärgiga viia riigireservi süsteem riigi vajadustele ja võimalustele vastavaks. Uue seaduse kohaselt tuleb riigireservi moodustamisel lähtuda reaalsest ja mõõdetavatest ohtudest, st lähtuda tuleb julgeolekuasutuste poolt koostatud ohuprognosidest ja ministriumide koostatud riskianalüüsides. Selgunud ohtude alusel tuleb ministriumidel moodustada oma vastutusala toimimiseks vajalikud reservid, mis tagaksid riigi võimekuse reageerida efektiivselt hädaolukorrale.

²¹⁶ Vabariigi Valitsuse korraldus 05.08.2003 nr 474-ks “Riigireservi ravimite ja meditsiinivahendite 6 päeva julgeolekuvaru koosseisu, nomenklatuuri, koguste moodustamise aja ja koha kinnitamine”.

²¹⁷ Vedelkütuse miinimumvaru seadus, RT I 2001, 36, 202.

²¹⁸ Vabariigi Valitsuse määrus 10.10.2002 nr 222 “Tervishoiukorraldus hädaolukorras”, RT I 2002, 62, 380.

4.3 Kriisireguleerimine

Hädaolukordadeks valmisolekuks on Eestis välja töötatud kriisireguleerimise süsteem. Kriisireguleerimine kui filosoofia ja meetod on kaitsepoliitika ja sõjaliste konfliktide ajaloo analüüsi tulemus. Pärast 1962. a Kuuba kriisi püüti üldistada neid samme ja mehhanisme, mis ühelt poolt viisid maailma realselt tuumasõja künnisele, teiselt poolt suutsid seda aga siiski vältida.

Kriisireguleerimise ristiisaks võib pidada USA toleaeget kaitseministrit Robert McNamarat, kes Kariibi kriisi järel ütles: “Tänapäeval ei ole enam tõelist poliitilist strateegiat, on vaid kriiside reguleerimine.” Kriisireguleerimise teooriale panid 1960-ndatel aastatel aluse teiste hulgas sellised tuntud isikud nagu hilisem USA riigisekretär Henry Kissinger, ameerika sotsioloog Herman Kahn, prantsuse filosoof ja sotsioloog Raymond Aron, inglise sõjateoreetik kapten Basil Liddel Hart ja prantsuse sõjateoreetik kindral André Beaufre.²¹⁹

4.3.1 Kriisi mõiste käsitletus

Ei ole olemas üleüldist ja üheselt mõistetavat definitsiooni sõnale “kriis” ning praktiliselt ei ole ükski riik püüdnud kriisi mõistet lahti kirjutada seadustes, kuigi seda terminit kasutatakse enamikes riikides. Kõige üldisemalt on kriisi defineerinud Leideni Ülikooli Kriiside Teadusliku Uurimise Keskuse professor Uriel Rosenthal: “Kriis on tõsine oht riigi alusstruktuuridele või ühiskonna peamiste väärtushinnangute ja normide kahjustamine.”²²⁰

Järgnevalt on toodud mõned tunnused, mis iseloomustavad kriisi (samahästi ka intsidente, õnnetusi, katastroofe):

- kriisi puhul on alati tegemist raskuste ja ohtudega, mis nõuavad piiratud aja ning puuduliku informatsiooni tingimustes vastuvõetavaid otsuseid;

²¹⁹ McKee, C., Keller, D. Tsiviilhädaolukordadeks planeerimine. Op cit.

²²⁰ U. Rosenthal, P. Hart, J.M Van Duin (ed). Complexity in Urban Crisis Management: Amsterdam`s Response to the Bijlmer Air Disaster. James& James, London 1994.

- otsused langetatakse ringis, kuhu on kaasatud mitmed osatäitjad;
- valitseb teadmatuse ja ebakindluse tunne;
- tuntav on ühiskondlik surve ja meedia kõrgendatud huvi.

Riigi eesmärgiks oli ja on luua mehhanism, millega ta on suuteline reageerima mistahes erakorralisele sündmusele, sõltumata sellest, kuidas seda hetkel või hiljem nimetatakse. Sellegi poolest on püütud defineerida kriisi ning rõhutamaks, et kriis võib olla ka protsess, teatud sündmuste ahel, on võetud kasutusele kolm terminit.

1. Kriisi võib mõista kui riiklikku või rahvusvahelist olukorda, kus on ohustatud prioriteetsed väärtused, kaasatud osapoolte huvid ja eesmärgid.
2. Kriis võib olla ka kahe või enama suveräänse riigi tõsine konflikt, mis ei ulatu tegeliku sõjani, aga sisaldab ohtlikult kõrget võimalust sõjaks.
3. Kriis võib olla ka kiiresti arenev sündmuste ahel, mis tõstab destabiliseerivate jõudude mõju üldises rahvusvahelises süsteemis või ükskõik millises allsüsteemis oluliselt üle nn normaalse tasandi ja suurendab vägivalda esinemise tõenäosust.

Kuna esimene definitsioon on kõige lihtsam ning selle alla mahuvad tegelikult kõikvõimalikud kriisid, siis on see ka kõige levinum ning langeb põhimõtteliselt kokku juba eespool toodud prof Rosenthali definitsiooniga. NATO staapides võeti kriisireguleerimise definitsioon kasutusele juba 1967. aastast alates.²²¹

Eelkirjeldatud mõiste “kriis” defineerimisele lähenemise ülemaailmsetest erinevustest tingitud mõistetavuse ja kasutuse mitmetahulisus eksitab ka erialainimesi. Lisaks võimaldab eesti keel kasutada sõnaühendeid nagu valitsuskriis, keskeakriis jne. Kriisi mõistesse on püütud selgust tuua erinevate tsiviil- (*civil emergency*, *civil protectioni* jt) ja sõjalise (ehk eeltoodud NATO sõnastus) kriisi defineeringutega. Siiani on veel mitmeid vaidlusi ja tõekspidamisi, kuidas määratlemine edasi peaks arenema. Eesti selle ala eksperdid jõudsid ühtsele seisukohale, et

²²¹ NATO - *Strategie und Streitkräfte*, Berlin 1980, S. 279-280, 332.

HOVS § 2 lg 1 mõiste “hädaolukord” (*emergency*) jääb ainsaks ametlikuks terminiks, mis seob kõik tsiviilkaitse, elanikkonna kaitse jt valdkonna terminid ja definitsioonid. Sõna kriis kasutatakse ainult nn rahvakeele pruugis sündmusele või sündmuste ahelale või tekkinud hädaolukorra laadsele olukorrale hinnangu andmiseks.

4.3.2 Kriisireguleerimise mõiste

Kriisireguleerimise mõiste on muutuv ja eri riikides erinev. Näiteks Rootsis leitakse, et uues julgeolekusituatsioonis on asjakohane kõnelda ühiskonna kriisireguleerimise võimest, kattes kogu ohtude skaala rahu ja sõja ajal, niihästi riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil.²²²

HOVS § 2 lg 3 annab kriisireguleerimise kohta järgmise definitsiooni.

Kriisireguleerimine – riiklik meetmete süsteem, mis on ettevalmistatud ja kasutusele võetud riigiasutuste poolt koostöös kohalike omavalitsuste, ettevõtjate ning kriisireguleerimisele kaasatud mittetulundusühingute ja sihtasutustega, et tagada hädaolukorras ühiskonna turvalisus.

Ühiskonna turvalisuse all laiemas mõttes tuleb mõista:

- riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste järjepidevat tööd ja kaitstust;
- elanikkonna füüsilise ja vaimse heaolu tagamist;
- eluliselt vajalike kaupade ja teenuste kättesaadavust;
- majanduse/kaubanduse säilitamist;
- sotsiaalsüsteemi funktsioneerimist.

4.3.3 Riiklik kriisireguleerimine

Teise olulise tähtsusega dokumendina korrastas hädaolukorraks valmisolekut riiklik kriisireguleerimisplaan.²²³ Riiklik kriisireguleerimisplaan koostati HOVS § 6 alusel, lähtudes riigi kohustusest tagada hädaolukorras riigi julgeolek, inimeste elu ja tervis, riigi ja elanike vara ning keskkonna kaitse.

Riikliku kriisireguleerimisplaani eesmärk on läbi planeerimisprotsessi tagada hädaolukorraks valmisolek, valmistada ette hädaolukorra lahendamise struktuurid, tagada hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside planeerimine ja kasutamise kord hädaolukorras, tagada elanikkonna teavitamine ning kaitse hädaolukorras ning kavandada ja tagada riigiasutuste töö jätkumine hädaolukorras.

Riikliku kriisireguleerimisplaani puhul on tegemist üldise dokumendiga, mis sisaldab peaaegselt olemasolevast seadusandlusest tulenevaid põhimõttelisi lahendusi, eesmärgiga kirjeldada kriisireguleerimissüsteemi toimimist tervikuna. Selles määratakse kindlaks valitsusasutuste ja kohalike omavalitsuste vastutusala ja ülesanded, kirjeldatakse hädaolukordade lahendamise üldised põhimõtted, teabevahetuse ja elanike teavitamise korraldus ning erinevate koostöövaldkondade korraldus.

4.4 Elutähtsate valdkondade tagamine

Võime välja tuua rea tegevusalasid, mille minimaalselt vajalikul tasemel funktsioneerimise kindlustamine hädaolukorras on ühiskonna jaoks kõige olulisema tähtsusega. Vastava ülesande püstitab ka HOVS kriisireguleerimise ülesandena § 3 p 10, sätestades kohustuse taastada elutähtsate valdkondade toimimine. Nende funktsioonide täitmine ja vastavate juhtivate ja toetavate ametkondade roll on tänaseni lahtine. 1992. a vastu võetud kodanikukaitse seaduses ei pandud erinevatele ministereeriumidele eraldi kohustusi. HOVS jagab aga ära vastavad funktsioonid ning nendest tulenevad kohustused: plaanide koostamine vastavalt ministereeriumi põhifunktsioonile kriisireguleerimisel, kriisireguleerimise struktuuride loomine, ministereeriumi

²²² J. Tross.Op cit., lk 13. E. Stern, F. Bynander. Crisis and Internationalization. The Swedish Agency for Civil Emergency Planning 1998 p 316- 319.

²²³ Riiklik kriisireguleerimisplaan RTL 2002, 112, 1631.

ressursside arvestus ja nende kasutamise planeerimine jne, lähtudes eelkõige elutähtsate valdkondade tagamise printsiibist.

Kehtivas seaduses on elutähtsad valdkonnad välja toodud ja loetletud HOVS § 7 lg 2 ja Riiklikus kriisireguleerimisplaanis p 4.4. Tulenevalt ülalnimetatud regulatsioonidest ja avaldamata kõrgemate riigikaitse kursuste õppematerjalidest ning lähtudes Vabariigi Valitsuse 23. oktoobril 2001²²⁴ toimunud kriisireguleerimise õppepäeva materjalidest, võib elutähtsad valdkonnad jaotada põhimõtteliselt kolmeks grupiks.

Esimesse gruppi võiksime paigutada elanike minimaalset julgeolekut ja riiklikku juhtimist ning sõjalisi jõupingutusi otseselt tagavad ülesanded:

- avaliku korra kindlustamine;
- elanikkonna kaitse ja päästeteenistus;
- telekommunikatsioonide ja postiteenistuse toimimise kindlustamine;
- transpordisüsteemi toimimine;
- energeetikasüsteemi toimimine;
- riigi- ja kohalike omavalitsusasutuste toimimine;
- korrektsiooniasutuste toimimine;
- elanikkonna psühholoogiline kaitse ja kõik mis puudutab informatsiooni liikumist ning edastamist.

Autor leiab, et HOVS §10 lg 1 p 2 tulenev ülesanne, mille kohaselt elanikkonna psühholoogilise kaitse korralduse eest vastutab Riigikantselei, ei ole õige, sest Vabariigi Valitsuse seadus²²⁵ § 77 ei sätesta Riigikantseleile vastutust selle valdkonna eest. kuna ülesanded on HOVS-es jaotatud valdkonna vastutuse põhiseadusest, peaks see riigikaitse tegevus olema Kaitseministeeriumi haldusalas eraldi teenistuse/ametkonna ülesandena. Siinkohal toob autor näiteks Rootsi Psühholoogilise Kaitse Ameti, mis täidab seda ülesannet Rootsis.²²⁶

²²⁴ Vabariigi Valitsuse õppepäev. Hädaolukorraks valmisolek. Siseministeerium, Tallinn 2001.

²²⁵ Vabariigi Valitsuse Seadus. RT I 1995, 94, 1628.

²²⁶ Rootsi Psühholoogilise Kaitse Amet www.psyccdef.se/english/

Teise grupi moodustavad elanikkonna ja kaitseväge füsioloogiliseks toimetulekuks vajalike minimaalsete materiaalsete vahendite vajaduse katmise kindlustamise ülesanded:

- toiduainetega varustamine;
- meditsiiniteenistuse funktsioneerimine;
- sotsiaalkindlustussüsteemi toimimine;
- põgenike ja evakueeritute teenistus;
- tööjõuga kindlustamine.

Kolmandasse gruppi võiksime tinglikult liigitada finantssüsteemi toimimise kindlustamise ja riiklike ressursside mobiliseerimise ülesanded:

- riigikassa süsteemi funktsioneerimine;
- erakorraliste finantsvajaduste operatiivse katmise süsteemi tagamine;
- riigi valuutavarude turvalisuse kindlustamine;
- maksustamine ja maksude kogumine.

Autor jõudis järeldusele, et elutähtsate valdkondade korraldamine ja juhtimine kogu Eesti riigi ulatuses toimub vastavalt HOVS-ele, kus nähakse ette elutähtsad valdkonnad ja neid korraldavad ministeeriumid ning nende ülesanded. Ministeeriumi valitsemisalasse kuuluva elutähtsa valdkonna juhtimine ja korraldus hädaolukorras nähakse ette ministeeriumi kriisireguleerimisplaanis. Vastava valdkonna korraldus on riikliku kriisireguleerimisplaani vahetu osa ning lisatakse sinna pärast ministeeriumide kriisireguleerimisplaanide valmimist.

Lõppsõna

Käesoleva uurimistöö esemeks on riigi kohustus kaitsta ja päästa inimesi ning kindlustada sisemine stabiilsus riigis. Töö põhieesmärgiks oli analüüsida sisejulgeolekut kui valdkonda konstitutsiooniõiguses, mis rajaneb PS-el tuginevast sisejulgeoleku tagamiseks loodud õiguslikust regulatsioonist ning kirjeldada selle aluseid ja selgitada, kuidas see toimib. Autor uuris, kas olemasolev regulatsioon katab riigi sisejulgeoleku tagamiseks vajalikud valdkonnad. Järgnevalt on välja toodud autori poolt uurimistöö käigus tehtud olulisemad järeldused.

PS preambula neljanda lõike kohaselt on riik loodud “kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvetele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus.” Sellest tulenevalt on riigi esmaseks ja põhiliseks püsiva iseloomuga ülesandeks ja eesmärgiks sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas, mis omakorda annab eesmärgi saavutamiseks ja funktsiooni täitmiseks õigustuse moodustada vajalikke institutsioone.

Võrreldes erinevaid käsitlusi julgeolekust, leidis autor, et uues julgeolekukeskkonnas nähakse peamiste ohtudena julgeolekule keemia-, bio-, radioaktiivse või tuumarelva kontrollimatut levikut, massilist migratsiooni, narko- ja relvakaubandust, küberkuritegevust, terrorismi ning kuritegelike võrgustike kasvumist üle riikide territooriumide. Seega tuvastas autor, et piiri kadumine sise- ja rahvusvahelise julgeoleku vahel on tinginud sisejulgeolekut puudutava õigusliku regulatsiooni osatähtsuse olulise kasvu edaspidises julgeolekukeskkonnas.

Käsitledes identiteedijulgeolekut selgus, et ühest küljest on etnotsentrism väga ohtlik demokraatliku ühiskonna ülesehitamisel, teisest küljest aga tuleb autori arvates suhtuda hoolivalt legitiimsetesse nõuetesse “oma” identiteedi säilitamisel, sealhulgas PS-es eriliselt kaitsmist leidnud eesti keele ja kultuuri säilitamisel.

Avaliku korra tulemuslik tagamine on palju keerulisem, kui rahumeelsed meeleavaldused muutuvad vägivaldseteks või eskaleeruvad koguni rahutusteks, eriolukordadeks või äärmisel

juhul relvakonfliktideks. Milline olukord ka ei oleks, õiguskaitseasutused vastutavad avaliku korra pidamise eest – välja arvatud juhul, kui tehakse seaduslik otsus vastupidise kohta. Vahendid aga, mida seejuures kasutatakse avaliku korra taastamiseks, riivavad pea alati kodanike põhiõigusi ja -vabadusi. Õigusriigi põhimõtete olemasolu ja austamine toob endaga kaasa selle, et õigused, vabadused ja kohustused on sätestatud PS-es kõikide inimeste jaoks võrdselt ja koos tagatiseega, et neid koheldakse sarnastes olukordades võrdselt.

Avalik kord on käsitletav eeskätt kui distsiplinaar- ja kriminaalõiguslik mõiste, mis interpreteerituna läbi õigusliku prisma, teisi aspekte kõrvale jättes, tähendabki seda, et seltskondlikele käitumisnormistikele on omistatud legaliteet ja et need on sanktsioneeritud karistuse ähvardusel. Samas, analüüsides kohtulahendeid, tuvastas autor, et avaliku korra rikkumine ei pea toimuma alati avalikus kohas, piisab sellest kui sellega häiritakse ümberkaudsete isikute rahu.

Töös jõuti järeldusele, et avaliku korra mõistet määratletakse enamasti lähtuvalt ühiskonnast tulenevatest kokkulepitud käitumisreeglitest. Samas takistab selle ühest määratlemist avaliku korra mõiste ulatuslikkus, sest käitumisreeglid iseenesest hõlmavad mahukat kogumit subjektiivsete tunnustega ühiskondlikke väärtusi.

Autor leidis, et ainult tugev korrakaitse, mis lähtub kodanikuühiskonna põhimõttest, tagab iga kodu turvalisuse. Igaihe õigus korraldada oma elu, teha iseseisvaid valikuid ja ehitada oma tulevikku peab olema kaitstud. Turvaline elukeskkond on see, kus on tagatud eraelu puutumatus ja seaduste täitmise vältimatus. Selle eesmärgi poole liikudes on riigil kohustus kaitsta oma kodanikke, tagamaks kollektiivne hüve – avalik julgeolek.

Põhiseadusliku korra mõiste erineb avaliku korra mõistest. Põhiseaduslik kord sisaldub avalikus korras, moodustades selle tuuma. Põhiseadusliku korra hulka kuuluvad need avalikku korda tagavad normid, mis loovad võimaluse riigil eksisteerida ja ühiskonna suhteid reguleerida.

Põhiseaduslikku korda ähvardavaid ohte loetleb ESS § 3. Erakorralise seisukorra ajal juhib Vabariigi Valitsus ohu kõrvaldamiseks vajalike abinõude kasutamist. Muuhulgas on valitsusel võimalik peatada riigi valitsusasutuse õigusakti ja kohaliku omavalitsuse organi õigustloova akti

täitmist, teatades sellest viivitamatult õiguskantslerile, kes on keskne järelvalveorgan erakorralise seisukorra ajal. Erakorralise seisukorra juht on peaminister (ESS § 18). Vahetult juhib ohu kõrvaldamist erakorralise seisukorra juhile alluv sisekaitseülem, kelleks on siseminister (ESS § 20).

Autor leiab, et praegune erakorralise seisukorra regulatsioon vastab üldjoontes arusaadavuse põhimõttele. Kuivõrd puudub praktiline kogemus lähiajaloo, mida hinnata, arvab autor, et otsustamine erakorralise seisukorra väljakuulutamise üle on rohkem poliitilist kui juriidilist laadi. Regulatsioon ESS-es on praeguses olukorras piisav kesksete eriolukorraga seotud küsimuste normeerimiseks. Vaieldav on erakorralise seisukorra kehtestamine kõige kauem kolmeks kuuks. Kriisid arenevad tavaliselt küll väga kiiresti ning erakorraline seisukord võib eskaleeruda tundidega sõjaseisukorraks (enne sõjalist invasiooni toimub alati siseriikliku haldussuutlikkuse ülekoormamine ja sisejulgeoleku destabiliseerimine: meeleavaldused, tulekahjud jne (vt lisa 2)). Samas võib esineda ka pikemaajalisi pingeseisundeid. Siiski on Riigikogul võimalus pärast erakorralise seisukorra kestuseks PS-ega ettenähtud ajavahemiku möödumist see uuesti välja kuulutada juhul, kui oht ei ole veel möödunud.

Uurides põhiseadusliku korra ja selle tagamise peatükis käsitletud kaasusi, samuti 1924. ja 1934. a sündmuste arengut ja teoreetilist lähenemist põhiseadusliku korra tagamisel, jõudis autor järeldusele, et tegevuse puhul, mis on ohuks põhiseaduslikule korrale või territoriaalsele terviklikkusele, on oluline just õiguskaitseorganite ennetav tegevus, vältimaks sellise ohu tekkimist üldse. Vaadates varasemat uurimis- ja kohtupraktikat näeb autor, et äärmuslike organisatsioonide ja isikute suhtes on erinevatel aegadel algatatud mitmeid kriminaalasju KrK § 72 lg 1 (rahvusliku, rassilise ja poliitilise vihkamise, vägivalla ja diskrimineerimise õhutamise) järgi. Antud valdkonnas kriminaalasja eduka ja efektiivse menetlemise aluseks on aga ikkagi julgeolekuasutuste pidev informatsiooni kogumine, sealhulgas äärmuslike organisatsioonide kohta, et nad kohe vastavalt seadusele vastutusele võtta, kui nad oma tegudega selleks põhjust on andnud.

Terrorismi muutumine rahvusvaheliseks probleemiks on kaasa toonud ka ulatusliku terrorismivastase võitluse, mis ühendab riike kogu maailmas ja on praeguseks parandanud oluliselt õiguskaitseorganite rahvusvahelist koostööd. Samas tuleb nentida, et rahvusvahelised

operatsioonid ei ole täitnud oma põhilist eesmärki - hävitada Al-Queda võrgustik. Autor peab vajalikuks siinkohal mainida, et samas ei tõstnud Iraagi sõda oluliselt terrorismiohtu maailmas, kuigi sellist tagajärge peeti tõenäoliseks. Arvetel on külmutatud miljoneid dollareid, kuid see on siiski väga väike osa terroristide finantsidest. Aktiivne rahvusvaheline terrorismivastane võitlus on sundinud terroriste otsima uusi võimalusi oma tegevuse finantseerimiseks ja varjamiseks ning läbi selle on terrorismirühmituste võrgustik hargnenud laiali ja finantseerimiskanalite tuvastamine on muutunud veelgi raskemaks. Siin segunevad juba organiseeritud ja transnatsionaalse kuritegevuse rahastamise skeemid - nagu narkokaubandus, salakaubavedu, inimkaubandus, rahapesu mistõttu arvab autor, et nõ tavakurjategija ei pruugi enam teada, et mõne "äri" toetab ta enese teadmata terrorismi.

Autor jagab professor I. Tammelo arvamust, kes õigusfilosoofia seisukohalt on käsitlenud terrorismi kui provokatsiooni õigusriigile, mida ta tahab hävitada ja mille seaduste raames ta edeneb, paljastades tänapäeva õigusriikliku mõtlemise nõrgad kohad. Prof Tammelo on seisukohal, et kindlasti leidub kehtivas seadusandluses ning poliitilises korras paljutki, mille vastu õigluse nimel võidelda saab ning võitlema peab. Selles võitluses aga ei ole terroristlikud meetodid õigustatud, isegi mitte abinõudena institutsionaliseeritud terrori vastu.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et tänaseks on enamik riike siseriikliku õiguse tasemel kehtestanud terrorismi käsitlevad kriminaalõigusnormid. See on ainult osaline lahendus, kuna terrorismist on tänaseks saanud rahvusvaheline nähtus, mille vastu võitlemine ei ole võimalik ilma riikidevahelise koostööta.

Terrorismi definitsiooni selgus ja ühemõttelisus on tähtis riikide jaoks, kes astuvad aktiivseid samme võitluses terroristidega või kaitsevad end nende tegevuse eest. Teiste riikide toetuse osaliseks saavad reeglina riigid, kes on terroristide suhtes kaitsepositsioonil, kuid terroristide aktiivset ja ennetavat ründamist nende tugipunktides võidakse pidada suveräänsete riikide territoriaalse puutumatus rikkumiseks. Seega leidis autor, et eristamaks terroriste legitiimsetest kombatantidest, tuleb formuleerida kõiki riike rahuldav definitsioon terrorismist.

Autor leiab siinkohal, et aina raskem on vahet teha terroristlikul rühmitusel ja kuritegelikul grupeeringul, kuna nende kasutatavad meetodid on tihti sarnased: plahvatused,

pantvangivõtmised, tapmised jne. Organiseeritud kuritegevuse poolt toimepandud kuritegusid ei saa otseselt lugeda terrorismiks, küll on aga näiteks nn allilma omavahelised arveteklaarimised, millega kaasnevad plahvatused ja ulatuslikud tulistamised, oluliseks julgeoleku riskiks.

Riigi eesmärgiks oli ja on luua mehhanism, millega ta on suuteline reageerima mistahes erakorralisele sündmusele, sõltumata sellest, kuidas seda hetkel või hiljem nimetatakse. Riigi toimimise üheks indikaatoriks ongi riigi suutlikkus ise toime tulla erinevate esineda võivate kriisidega. Riigi kvaliteedi üheks näitajaks on ka see, kuidas ta kriisideks on valmistunud, milline on tema reageerimisvõimekus ning kas ta on ainult abi vajaja või vajadusel ka andja.

Vahetult enne PS jõustumist võeti Eestis vastu Eesti Vabariigi kodanikukaitseseadus. Kuna antud seadus oli järg Nõukogude Liidu aegsele tsiviilkaitsele ja see ei reguleerinud piisavalt kõiki erinevaid hädaolukordi, siis ei leidnud Kodanikukaitseseadus ka piisavalt rakendust. Selgus, et tsiviilkaitse puhul oli tegemist meetmete süsteemiga, mille eesmärk oli elanikkonna ja elutähtsate funktsioonide kaitsmine otseste sõjatagajärgede eest, mis aga täna enam riiki ega tema kodanikke ei rahulda.

Kodanikukaitseseaduse vahetas 2001. a välja HOVS. Uue mõistena tuli kasutusele “hädaolukorraks valmisolek” (ingl k *emergency preparedness*), mis kannab endas ühtaegu nii tsiviilkaitse, elanikkonnakaitse, kui kriisi tähendust (vältimaks ebahühtlast terminite ja nende rahvapäraste sünonüümide kasutamist), jäädes edaspidi ainsaks ja üheselt mõistetavaks terminiks antud valdkonna käsitlemisel. Hädaolukorraks valmisoleku mõistes väljendub universaalne põhimõte, mille kohaselt erinevalt varem kehtinud Eesti Vabariigi kodanikukaitseseadusest, ei lähtuta ainult loodus- ja tehiskeskkonnast tulevaist ohtudest, vaid hõlmatakse kõiki erakorralisi sündmusi, mis võivad ohustada ühiskonna turvalisust ja põhiväärtusi.

Autor leidis, et HOVS mõistes hädaolukorra välja kuulutamine on erinevalt eriolukorra seadusele ja ESS-ile õiguslikult reguleerimata, ning vajaks vastava paranduse sisseviimist seadusse.

Autor leidis, et hädaolukordade rahastamine peab kajastuma eraldi peatükina HOVS-es. Sealjuures eeldades, et kui seaduses toodud tunnuste tõttu kuulutatakse välja hädaolukord, siis automaatselt tähendab see ka finantseerimist teistel alustel. Autori ettepanek oli luua selleks

eraldi hädaolukordade lahendamise rida eelarves, mis kanduks üle järgmisesse aastasse, kui real on jääk. Sellega kaasneks riigi võimekuse järjepidev kasv efektiivsemalt finantseerida hädaolukordade lahendamist. Kui vastavalt seadusele on leitud, et hädaolukorda ei ole – on tavaolukord, siis järelikult peaks finantseerimine toimuma põhiliselt olemasolevate vahendite piires ametiasutuse põhieelarvest.

Autor tuvastas, et RRS alusel loodud riigireservi süsteem ei ole eesmärgipärane ja vajadusepõhine ning seetõttu on tekkinud vajadus töötada välja täiesti uutel alustel põhinev riigireservi seadus, eesmärgiga viia riigireservi süsteem riigi vajadustele ja võimalustele vastavaks. Selle kohaselt näeb autor, et riigireservi moodustamisel tuleb lähtuda reaalistest ja mõõdetavatest ohtudest ning nende alusel tuleb moodustada erinevate ministeeriumide vastutusalas vajalikud reservid, mis tagaksid riigi võimekuse reageerida hädaolukorrale efektiivselt.

Autor jõudis järeldusele, et elutähtsate valdkondade korraldamine ja juhtimine kogu riigi ulatuses on üles ehitatud HOVS-ele, milles nähakse ette elutähtsad valdkonnad, neid korraldavad ministeeriumid ja nende ülesanded. Sellest tuleneb ka vastava ministeeriumi vastutus oma valitsemisalasse kuuluva elutähtsa valdkonna juhtimise ja korralduse eest hädaolukorras. Vastava regulatsiooni koostab ministeerium oma kriisireguleerimisplaanis. Iga ministeeriumi valdkonna korraldus on riikliku kriisireguleerimisplaani vahetu osa ning lisatakse sinna pärast ministeeriumide kriisireguleerimisplaanide valmimist (kinnitamist asjaomase ministri poolt).

Arvestades töö kirjutamise ajal (aastatel 2000-2003) toimunud arengut valdkonnas, peab autor nentima, et õiguslik regulatsioon riigi reageerimiseks ning toimetulekuks hädaolukorras on olemas, kohati võrdlemisi kaugelevaatavana. Riigi haldusaparaat tervikuna ei ole aga teadvustanud oma rolli ja kohustust hädaolukorraks valmisoleku planeerimisel. Eeltoodu alusel jõudis autor arusaamisele, et vaatamata mitmetele parendamise võimalustele on hetkel kehtiv regulatsioon piisav hädaolukorraks valmisoleku valdkonnas püstitatud ülesannete täitmiseks.

“The Structure and Legal Bases of Estonian Internal Security”: Summary

The object of this thesis is the state’s duty to protect and save its population and to guarantee the internal stability of the state. The objective of the thesis was to provide a complex overview of internal security as a separate section in the constitutional law and as legislation created to guarantee internal security based on the Constitution of the Republic of Estonia – to describe its foundation and explain its operating mechanisms. The author studied whether the existing legislation covers all the areas necessary for guaranteeing the state’s internal security. The following summary features the main conclusions reached by the author in the course of the research.

According to subsection four of the preamble to the Constitution, the state has been created to protect internal and external peace, and to serve as a pledge to present and future generations for their social progress and welfare. Consequently, the states first and foremost duty and constant goal is to protect internal and external peace and security in the society, which provides the licence to establish the institutions necessary for attaining goals and fulfilling functions.

While comparing different concepts of security the author found that in the new security conditions uncontrollable spread of chemical, bio, radioactive or nuclear weapons, mass migration, drug and weapon trafficking, cyber crimes, terrorism and the expansion of criminal networks over state borders are considered the primal threats to security. The author thus established that disappearance of the line separating national and international legislation has caused a substantial growth of the importance of regulation concerning internal security in the future security environment.

Exploring the security of identity resulted in the conclusion that ethnocentrism certainly poses great dangers in building a democratic society, but the author also considers of importance the legitimate demands for preserving “our own” identity, including the maintenance of the Estonian language and culture strongly emphasised in the Constitution.

It is much more difficult to effectively guarantee public order if peaceful demonstrations become violent or escalate into disorders, emergency situations or in extreme cases into armed conflicts. Whatever the situation, it is up to the law enforcement authorities to maintain public order, unless a legal decision states otherwise. The measures used for restoring public order almost always violate the basic civil rights and liberties. The existence of and adherence to the principles of the rule of law presupposes that constitutional rights, liberties and responsibilities are equal for all people, guaranteeing that all receive equal treatment under the same circumstances.

Public order is a term of predominantly disciplinary and criminal law, and its strictly legal interpretation states that after assigning legality to sets of standards on social conduct these have become sanctioned under threat of punishment. As a result of analysing court rulings the author also established that a violation of public order does not necessarily have to be carried out in a public place; it is sufficient if the violation disturbs the peace of those in the vicinity.

The author concluded that the term 'public order' is usually defined in accordance with the rules of conduct agreed upon in a society. Meanwhile it is hard to find a unique definition to the term due to its extensive nature, as rules of conduct include a large variety of social values with subjective qualities.

The author realised that it is only strong maintenance of law and order based on the principles of civil society that can provide security to every household. Every person's right to manage his/her life, to make independent choices and to build his/her own future has to be protected. A safe living environment is what secures privacy and inevitable law-abidance. While striving for that goal the state is obligated to protect its citizens by guaranteeing the collective good of public security.

The term of constitutional order is different from that of public order. Constitutional order is included in public order, constituting its core part. Constitutional order is made up of those standards of public order that enable the existence of the state and its regulation of social relations.

The threats to constitutional order are featured in Section 3 of the State of Emergency Act. The Government of the Republic is in charge of deploying the necessary measures for eliminating threats in the case of a state of emergency. The government may also cease the implementation of legislation issued by state governmental authorities and the implementation of legislation of general application issued by local government institutions, giving immediate notice of the matter to the Legal Chancellor, who acts as the central supervisory body during a state of emergency. A state of emergency is controlled by the Prime Minister (State of Emergency Act § 18). The elimination of the threat is directly lead by the public defence leader – Minister of Internal Affairs – subordinate to the leader of the state of emergency (State of Emergency Act § 20).

It is the author's opinion that the current state of emergency legislation generally follows the principle of understandability. In the absence of assessable relevant experiences from the recent past, the author believes that the decision of announcing a state of emergency is more a political than a legal question. The State of Emergency Act currently regulates the central questions related to state of emergency to a sufficient degree. A question for debate is the stipulated period of three months for the maximum length of a state of emergency. It is true that crises usually develop rapidly and that a state of emergency can escalate into warfare within hours (a military invasion is always preceded by exerting excessive stress on national administrative capacity and destabilising internal security by demonstrations, fires, etc.). Nevertheless, longer periods of pressure are also possible. In this case, Riigikogu is authorised to announce a new state of emergency right after the constitutional period of a state of emergency has passed, provided that the danger has not yet been eliminated.

As a result of studying the cases featured in the chapter concerning constitutional order and its provision, along with investigating the developments and theoretical background of securing constitutional order in 1924 and 1934, the author concluded that in the case of threats to constitutional order or territorial integrity it is the preventive action of law enforcement authorities that matters in eliminating the possibility of such threats. While studying earlier investigative and court cases from different periods the author found that several court cases had been brought against extremist organisations and persons pursuant to Section 72 (1) of the Criminal Code (instigating national, racial and political hatred, violence and discrimination). The fact remains that trying a successful and effective criminal case in this field is based on the

security authorities' constant data gathering, including concerning extremist organisations – in order to be able to prosecute them according to the law if their actions call for it.

The fact that terrorism has become an international problem has resulted in an extensive fight against terrorism, which unites countries all over the world and has improved significantly international co-operation among law enforcement authorities. Despite these efforts, the fact remains that these international operations have not achieved their main goal – destroying the Al-Quida network. The author considers it necessary to mention here that in spite of what was expected the war in Iraq did not increase the threat of terrorism in the world. Millions of dollars worth of bank accounts are arrested, but these amounts still constitute a very small fraction of the terrorists' funds. Active international fight against terrorism has forced the terrorists to find new ways for funding and covering up their actions – this has brought about the spreading of the network of terrorist groups and made it even more difficult to discover their channels of funding. This is where funding schemes involved in organised and transnational crime – drug trafficking, smuggling, trafficking in persons, money laundering – come into play, leading the author to the belief that the so-called “traditional criminal” may not even be aware that some of his/her “businesses” may cater for terrorism.

The author shared the views of Ilmar Tammelo, who has treated terrorism from the point of view of legal philosophy as a provocation of the state based on the rule of law, which it wants to destroy by infiltrating into its legislation and thereby revealing the weak points of today's legal thought. The author believed that the current legislation and political order include a lot of elements that could and should be fought in the name of justice. This fight does not nevertheless justify the use of terrorist methods, not even as measures against institutionalised terrorism.

It can be concluded that all states have by now laid down national standards of criminal law dealing with terrorism. This is only part of the solution, as terrorism has become an international phenomenon that cannot be fought without transnational co-operation.

Clear and unambiguous definitions of terrorism is important for countries that take active steps toward fighting terrorists or protect themselves from their actions. Support from other countries is usually directed at countries protecting themselves from terrorists, but an active and pre-

emptive attack against terrorists at their home bases can be construed as violating the territorial immunity of sovereign states. The author consequently found that for the sake of distinguishing legitimate combatants from terrorists, terrorism should be defined in a way that satisfies all countries.

The author believes that it will grow increasingly difficult to tell a terrorist group from a criminal group, as the methods they deploy are often similar – explosions, taking hostages, killing, etc. Although the crimes committed by organised criminals cannot be considered acts of terrorism, it is unquestionable that the account settling of the “underworld” accompanied by explosions and extensive gunfire presents a significant threat to security.

The objective of the state was and still is the creation of a mechanism for reacting adequately to any unusual event, no matter what it is called at that moment or later. One of the indicators of a functioning state is its ability to handle different crises that may occur. A state’s quality largely depends on its preparedness for crises, its reaction capacity and its role as merely a state in need of assistance or as a state also providing that assistance if needed.

Immediately before the entry into force of the Constitution of the Republic of Estonia, the Civil Protection of the Republic of Estonia Act was passed (RT 1992, 24, 334). As this Act was a follow-up to the Soviet civil defence and as it did not cater sufficiently for various emergencies, it was not applied adequately. The Civil Protection Act was replaced by the Emergency Preparedness Act in 2001. The term of ‘emergency preparedness’ was thus introduced. The term incorporates civil defence, civil protection and crisis (in order to prevent navigating different terms and their idiomatic meanings) acting as the dominant and explicit term covering the given field.

The term of emergency preparedness expresses a universal principle that unlike the previous Civil Protection of the Republic of Estonia Act does not cover only the threats pursuant from natural and man-made environment, but incorporates all extraordinary events that can present a threat to society’s safety and base values.

The author concluded that declaring a state of emergency pursuant to the Emergency Preparedness Act is not legally regulated, unlike in the cases of the Emergency Situation Act and the State of Emergency Act. The Act should be correspondingly amended.

The author found that the funding of states of emergency should be awarded a separate chapter in the Emergency Preparedness Act, keeping in mind that if a state of emergency is declared based on the characteristics featured in the Act, funding is automatically re-organised. Here, the author proposed to introduce a separate budget line for the resolution of states of emergency, which would be transferred into the subsequent year in case of remainder. This would steadily increase the state's capacity to finance the resolution of states of emergency more effectively. If a situation is declared regular instead of a state of emergency according to the corresponding legislation, funding should be organised within existing means, i.e. from the regular budget of authorities.

The author ascertained that the system of state's reserve established pursuant to the State Reserve Act is neither purposeful nor based on necessity and therefore the necessity has occurred to work out a new state's reserve act, based on the completely new basis, with a goal that the system of the state's reserve will be in accordance with the state's needs and possibilities. According to that the author sees that establishment of the state's reserve has to proceed from the real and measurable danger, and on that basis the reserves of the ministries of different fields of responsibility should be chartered what would guarantee the state's ability to react effectively to emergencies.

The author came to the conclusion that the organisation and management of vital domains in the entire state is based on the Emergency Preparedness Act, which lays down vital domains and the ministries in charge of them, along with each ministry's tasks. This provides the relevant ministries with the responsibility to manage and organise the vital domains they are in charge of in case of emergency. The ministries regulate the matter in their crisis management plans. The organisation of relevant domains is an integral part of the national crisis management plan and it shall be included into it upon the completion of the crisis management plans of ministries (after being approved by relevant ministers). Taking into account the developments that have taken place in this field during the compilation of the thesis (the period from 2000 to 2003), the author is inclined to recognise the presence of sufficient legislation laying down the state's reaction to

and resolution of states of emergency, which is quite foresighted in some cases. Despite this fact the state's administrative apparatus as a whole has not recognised its role and obligations in preparing for states of emergency. Based on the above-mentioned observations, the author came to the conclusion that despite certain room for improvement, the current legislation is sufficient enough for fulfilling the tasks needed for attaining emergency preparedness.

Kasutatud allikad

Kasutatud kirjanduse loetelu

1. Albi, A. Euroliit ja kaasaegne suveräänsus. *Juridica* 2000/III.
2. Albini, J. L. et al. *Organized Crime: The National Security Dimension*. The George C. Marshall European Center for Security Studies 1999.
3. Annus, T. Riigiõigus. Juura, Õigusteabe AS, 2001.
4. Ant, J. Eesti 1920. Iseseisvuse esimene rahuaasta. Tallinn: Olion, 1990.
5. Alexy, R. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. *Juridica* I/2001.
6. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica* 2001 eriväljaanne. Tartu, 2001.
7. British Civil Defence <http://www.britishcivildefence.org/NCP/ncp.html#NCCP> külastati viimati 24.11.03
8. Brownlie, I. *Principles of Public International Law*. Fifth Edition. Oxford University Press, 2002.
9. Buzan, B., Wæver, O., de Wilde, J. (eds). *Security: a New Framework for Analysis*. Boulder, London: Rienner, 1998.
10. University of California. *Political Crime in Europe, A Comparative Study of France, Germany and England*. University of California Press, Ltd, London 1979.
11. Chyba, C. *Toward Biological Security*. *Foreign Affairs*, Vol. 81 No. 3 2002.
12. Clutterbuck, R, Wilkinson, P. *Technology and Terrorism, Trends in Terrorist Weaponry*. Frank Cass & Co. LTD, London 1993.
13. De Rover, C. *Teenida ja kaitsta*. Rahvusvaheline Punase Risti Komitee ja Õigustõlkebüroo Interlex OÜ. Tallinn, 2001.
14. Dummett, M. *On Immigration and Refugees*. Roudlege 2001.
15. Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts. *Taasiseseisvunud Eesti põhiseaduse eellugu*. Toim: Maruste, Rait. Schneider, Heinrich. Anton, Tõnu. Järvelaid, Peeter. Juura, Õigusteabe AS. Tartu, 1997.
16. Eesti Entsüklopeedia 7 köide, Eesti Entsüklopeedia kirjastus, Tallinn 1994.

17. Eesti Vabariigi põhiseaduse Ekspertkomisjoni lõpparuanne
<http://www.just.ee/index.php3?cath=1598> külastati viimati 24.11.2003.
18. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Truuväli, E.-J. jt (koost). Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 2002.
19. Ganor, B. Terrorism: No Prohibition Without Definition. Online available:
<http://www.ict.org.il/> külastati viimati 24.11.2003.
20. Guide for All- Hazard Emergency Operations Planning, Federal Emergency Management Agency, Washington 1996.
21. Gärtner, H., Hyde-Price, A., Reiter, E. (eds). Europe's New Security Challenges. London: Rienner, 2001.
22. Haab, M. Is Neutrality a Foreign-Policy Option for Small Nationstates? The Case of Estonia / Joenniemi, P.; Vares, P. (eds.). New Actors on the International Arena: The Foreign Policies of the Baltic Countries. Tampere: Tampere Peace Research Institute, 1993, Research Report. No. 50
23. Ham, P. Europe's New Defense Ambitions: Implications for NATO, the US, and Russia. The George C. Marshall European Center for Security Studies 2000.
24. Han, H. et al. Terrorism & Political Violence: Limits & Possibilities of Legal Control. Oceana Publications, London, 1993.
25. Handbuch zur Ökonomie der Verteidigungspolitik, Regensburg 1986.
26. Hirsjärvi, S. Remes, P. Sajavaara, P. Tutki ja kirjoita. Kirjayhtymä OY, Helsinki 1996.
27. Ilves, G. Sündmused mis vapustasid maailma. Tallinn 1998.
28. International CEP Handbook 2002, Civil Emergency Planning in the NATO/ EAPC countries, ÖCB 2002.
29. Jordan, M. Terrorism's Slippery Definition Eludes UN Diplomats. Online available:
<http://www.globalpolicy.org/wtc/un/2002/0203definition.htm> külastati viimati 24.11.2003.
30. Järve, P. Security Choices of a Re-independent Small State: An Estonian Case / Knudsen, O. F., Bauwens, W., Clesse, A. (eds). Small States and the Security Challenge in the New Europe. London, Washington: Brassey's, 1996
31. Karjahärm, T. Baltikum- Vene impeeriumi julgeolekuprobleem. Talinn, 2001.
32. Kingston, E. J. Rukovodstvo voinei. Moskva, 1957.
33. Kliiman, A.T. Sisekaitse. Tartu, 1935.
34. Kliiman, A.T. Õiguskord. Tartu, 1939.

35. Knapp, B. Grundlagen des Verwaltungsrechts. Deutschsprachige Ausgabe der vierten, vollständig überarbeiteten Auflage des Précis de droit administrative. Band I. Verlaag Helbing & Lichtenhahn, 1992.
36. Knemeyer, F.-L. Polizei- und Ordnungsrecht. Lehr- und Arbeitsbuch mit Anleitungen für die Klausur Systematik des Polizeirechts. Beck München, 1995.
37. Knudsen, O. F. Analysing Small-State Security: The Role of External Factors / Knudsen, O. F., Bauwens, W., Clesse, A. (eds). Small States and the Security Challenge in the New Europe. London, Washington: Brassey's, 1996.
38. Knudsen, O. F. Cooperative Security in the Baltic Sea Region. Institute for Security Studies. Western European Union. Chaillot Paper No 33. Paris, 1998.
39. Knudsen, O. F. Introduction: A General Perspective on the Security of the Baltic Sea Region / Knudsen, O. F. (ed). Stability and Security in the Baltic Sea Region: Russian, Nordic and European Aspects. London, Portland: Frank Cass, 1999.
40. Knudsen, O. F. Security on the Great Power Fringe: Dilemmas Old and New / Knudsen, O. F. (ed.). Stability and Security in the Baltic Sea Region: Russian, Nordic and European Aspects. London, Portland: Frank Cass, 1999.
41. Kodaniku kaitse <http://www.rescue.ee/112/11.htm> külastati viimati 24.11.2003.
42. Kotlukov, K. jt. Tsiviilkaitse. Tallinn 1976.
43. Laaman, E. Isik ja riik Eesti põhiseadustes. Õigus 1937, nr 3.
44. Larschan, B. Extradition, the Political Offense Exception and Terrorism: and overview of the three Principal Theories of Law.- Boston University International Law Journal, Volume 4, 1986. Online available: <http://heinonline.org/HeinOnline/show.pl?handle=hein.journals/builj4&id=237&size=4> külastati viimati 24.11.2003.
45. Legal Bases of the Activities, Ministry of Interior Republic of Hungary, National Directorate General for Disaster Management 2000.
46. Liskén, H., Denninger, E. Handbuch des Polizeirechts. 2. Neubearb und erw Aufl. Beck München, 1996.
47. Made, V. Külalisena maailmapoliitikas. Eesti ja Rahvasteliit 1919-1946. Teine, täiendatud trükk. Tartu Ülikooli Kirjastus. Tartu 1999.
48. Magenheimer, H. Comprehensive Security: Zum erweiterten Verständnis von Sicherheit. Wien, 2001.

49. Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Juura, Õigusteabe AS, 1997.
50. Medijainen, E. Maailm prowintSIONu peeglis. Rahvusvahelised suhted ja Eesti välispoliitika karikatuuridel 1918-1940. Tartu: Kleio, 1998.
51. Medijainen, E. Saadiku saatus: välisministeerium ja saatkonnad 1918-1940. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1997.
52. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Juura, Õigusteabe AS. Tartu, 1997.
53. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. Õpik. Tallinn, 1995.
54. Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Juura, Õigusteabe AS, 1998.
55. Moore, T. Terrorism as a Growing Threat, Cranfield University 2001.
56. Morgenthau, H. J. Politics among nations. New York: Alfred A. Knopf, 1973.
57. Morgenthau, H. J. (Revised by Thompson, K.W.). Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. Mc Graw Hill, Inc, 1985.
58. Mulinen, F. Sõjaõiguse käsiraamat relvajõududele. Rahvusvahelise punaseristi komitee, Tallinn, 2000.
59. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn, 2002.
60. National Emergency Plan. Ministry of Civil Defence and Emergency Management New Zealand <http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/> külastati viimati 06.03.03.
61. National Security Strategy of the United States of America. 2002.
62. National Strategy for Combating Terrorism. 2003.
63. National Strategy for Homeland Security, Office of Homeland Security. 2002.
64. NATO Handbook. NATO Office of Information and Press, Belgium, 2001.
65. NATO - Strategie und Streitkräfte, Berlin 1980.
66. OAS Report on Terrorism and Human Rights Rights to Due Process and to a Fair Trial and Terrorism. Online available: <http://www..cidh.oas.org/ Terrorism/Eng/part.j.htm> külastati viimati 24.11.2003.
67. Pajur, A. Eesti riigikaitsepoliitika aastail 1918-1934. Tartu Kirjastus Eesti Ajalooarhiiv, 1999.
68. Partan, D.G. Terrorism: an International Law Offense.- Connecticut Law Review, Volume 19, 1986- 87. Online available: <http://heinonline.org/HeinOnline/show.pl?handle=hein.journals/conlr19&id=765&size=4> külastati viimati 24.11.2003.

69. Piip, A. Rahvusvaheline õigus. Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus. Tartu 1936
70. Porfiriev B., Svedin, L. Crisis Management in Russia: Overcoming Institutional Rigidity and Resource Constraints. Stockholm, 2002.
71. Pärnsalu, T. Rahvusvahelise terrorismi defineerimine ÜRO raames. Tartu Ülikool, 2003.
72. Random House Webster`s College Dictionary, New York, 2001.
73. Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism. Online available: <http://www.un.org/terrorism/a57273.htm> külastati viimati 24.11.2003.
74. Rootsi Psühholoogilise Kaitse Amet. www.psyctef.se/english/ külastati viimati 24.11.2003.
75. Rousseau, J.J. Ühiskondlikust lepingust ehk riigiõiguse põhiprintsiibid. Varrak, 1998.
76. Rosenthal, U., Hart, P., Van Duin, J.M., (ed). Complexity in Urban Crisis Management: Amsterdam`s Response to the Bijlmer Air Disaster. James& James, London 1994.
77. Rumsfeld, D. Transforming the Military; Foreign Affairs, Vol. 81 No. 3 2002.
78. Ruutsoo, R. Euroopa Liit ja Eesti riik. Raamatus: Eesti Euroopa Liidu lävepakul. Ruutsoo, R., Kirch, A. (koost). Teaduste Akadeemia Kirjastus, Tallinn, 1998.
79. Sens, A. G. Cooperation under Neorealism: Bringing in the Small States (of Eastern and Central Europe) / Fortmann, M., MacFarlane, S. N., Roussel, S (eds). Multilateralism and Regional Security. Clementsport: Canadian Peacekeeping Press, 1997.
80. Sheehan, M. The Balance of Power: History & Theory. London, New York: Routledge, 2000.
81. Stern, E. K., Bynander, F. Crisis and Internationalization. The Swedish Agency for Civil Emergency Planning 1998.
82. Stern, E. K. Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach. University of Stocholm 1999.
83. Stern, E. K. et al. Crisis Management in Estonia, Case Studies and Comparative Perspectives. The Swedish Agency for Civil Emergency Planning. Stockholm, 2001.
84. Tammelo, I. Õigus ja hool. Ilmamaa, Tartu, 2001.
85. Taska, A. Rahvusvaheline õigus. Lund, 1977.
86. Taylor, F. X. Patterns of Global Terrorism 2001. United States Department of State May 2002.
87. Trakman, K. Kaitseorganisatsioonid. Tartu, 1930.
88. Tross, J. Tsiviilkaitsest kriisireguleerimiseni. Häire 112, Tallinn 1/2 2002.
89. Uibopuu, E.-J. Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Juura, Õigusteabe AS, 2000.

90. United States Department of State, Patterns of Global Terrorism 2001. Office of the Secretary of State 2002.
91. Vorobjev, J et al. EMERCOM of Russia: Provision of Humanitarian Activities. Moscow, 2002.
92. Waltz, K. N. Theory of International Politics. New York [etc.]: McGraw-Hill, 1979.
93. Wæver, O. European Security Identities. Journal of Common Market Studies. Vol. 34, No. 1, 1996.
94. Wæver, O. et al (eds) Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe. London: Pinter, 1993.
95. Wiberg, H. Security Problems of Small Nations / Knudsen, O. F.; Bauwens, W.; Clesse, A. (eds.). Small States and the Security Challenge in New Europe. London, Washington: Brassey's, 1996.
96. Välisministeeriumi aastaraamat 2001. K&O Offset Tallinn, 2002.
97. Väyrynen, R. Small States: Persisting Despite Doubts / The National Security of Small States in a Changing World. Inbar, E.; Sheffer, G. (eds). London, Portland: Frank Cass, 1997.
98. Õiguskeel. Pikkade nimetuste lühendamisest. Õiguskeel 3/2002.

Kasutatud normatiivaktid:

99. Avaliku koosoleku seadus. RT I 1997, 30, 472.
100. Code of Federal Regulations. Emergency Management and Assistance. Vol 44, Office of the Federal Register, Revised as of October 1, 2001.
101. Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended by Public Law 106- 390, October 30, 2000.
102. Eesti Sõjalise kaitse strateegia. <http://www.mod.gov.ee/kaitsestrateegia.htm> külastati viimati 24.11.2003.
103. Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused RT I 2001, 24, 134.
Eesti Vabariigi kodanikukaitse seadus. RT 1992, 24, 334 (Kehtetu: alates 01.01.2001, RT I 2000, 95, 613).
104. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349.

105. Erakorralise seisukorra seadus RT I 1996, 8, 165.
106. Eriolukorra seadus RT I 1996, 8, 164.
107. Euroopa Liidu Nõukogu ühine seisukoht 2001/931/ÜVJP Terrorismivastaste erimeetmete rakendamise kohta. RT II, 21.10.2003, 27, 132.
108. Euroopa Liidu Nõukogu ühine seisukoht 2003/403/ÜVJP, millega ajakohastatakse terrorismivastaste erimeetmete rakendamist käsitlevat ühist seisukohta 2001/931/ÜVJP ja tunnistatakse kehtetuks ühine seisukoht 2003/402/ÜVJP, RT II, 21.10.2003, 27, 133.
109. Federal Response Plan. 9230.1- PL Supersedes FEMA 229, Office of the Federal Register, April 1992.
110. Hädaolukorraks valmisoleku seadus RT I 2000, 95, 613.
111. Kaitseväge Ülemjuhataja otsus 12.märtsil 1934.a. nr.2526.
112. Kirikute ja koguduste seadus. RT I 2002, 24, 135; 61, 375.
113. Politseiameti peadirektori poolt välja antud "Turvalitsentsi kehtivuse peatamise otsus" nr 2.7- 16/ 341- 1, Tallinn 26.08.2000.
114. Riigireservi seadus. RT I 1994, 91, 1529.
115. Riigisaladuse seadus RT I 1999, 16, 271.
116. Riiklik kriisireguleerimisplaan. RTL 2002, 112, 1631.
117. Sõjaaja riigikaitse seadus. RT I 1994, 69, 1194.
118. Siseministri käskkiri 13.12.2002 nr 539 „Operatiivinfo edastamise korra kinnitamine”.
119. Turvateenistuse seadus. RT I 1993, 75, 1100.
120. Vabariigi Valitsuse korraldus 08.07.96 nr. 627-ks "Kriisiolukordade loetelu, mille puhul kutsutakse viivitamata kokku Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon”.
121. Vabariigi Valitsuse korraldus 02.02.2000 nr 70-ks "Riigireservi ravimite ja meditsiinivahendite 2 päeva julgeolekuvaru koosseis, nomenklatuur, kogused, moodustamise aeg ja hoidjad.”
122. Vabariigi Valitsuse korraldus 05.08.2003 nr 474-ks "Riigireservi ravimite ja meditsiinivahendite 6 päeva julgeolekuvaru koosseisu, nomenklatuuri, koguste moodustamise aja ja koha kinnitamine”.
123. Vabariigi Valitsuse korraldus 12.09.1997 nr 689 "Ministeeriumidevahelise komisjoni moodustamine”, RT I 24.09.1997, 69, 1142.
124. Vabariigi Valitsuse korraldus 21.05.2002 nr 326 "Ühinemine eesistujariigi 17. jaanuari 2002. a deklaratsioonidega Euroopa Liidu, Euroopa Liiduga assotsieerunud Kesk- ja Ida-

Euroopa riikide, assotsieerunud riikide Küprose, Malta ja Türgi ning Euroopa Majanduspiirkonna liikmeks olevate EFTA riikide nimel terrorismivastase võitluse kohta ning Euroopa Liidu Nõukogu 27. detsembri 2001. a ühisseisukohtade 2001/930/ÜVJP ja 2001/931/ÜVJP heakskiitmine”, RT II 2002, 17, 77.

125. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 14.08.2002 otsus Riikliku kriisireguleerimismeeskonna põhikoosseisu kinnitamise kohta.
126. Vabariigi Valitsuse määrus 10.10.2002 nr 222 “Tervishoiukorraldus hädaolukorras”, RT I 2002, 62, 380.
127. Vabariigi Valitsuse määrus 02.10.2001 nr 312 “Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimääruse, koosseisu ja esimehe kinnitamine”. RT I 2001, 80, 484.
128. Vabariigi Valitsuse määrus 20.05.2002 nr 116 “Hädaolukorrast teavitamise kord ja nõuded edastatavale teabele”. VV, RTI, 24.05.2002, 43, 279.
129. Vabariigi Valitsuse määrus 16.11.1999 nr 346 “Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamise ja selle kasutamise kord” RT I 1999, 86, 787.
130. Vabariigi Valitsuse Seadus. RT I 1995, 94, 1628.
131. Vedelkütuse miinimumvaru seadus. RT I 2001, 36, 202.

Avaldamata materjal:

132. Ida-Virumaa Sotsiaalmajanduslikus seisundis peituvad julgeolekuriskid. Estonian Business School. Balti Uuringute Keskus, Tallinn 2001. (Käsikiri Siseministeriumis).
133. International Search and Rescue Response. INSARAG Guidelines. UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs, International Search and Rescue Advisory Group. (Käsikiri Siseministeriumis).
134. Kaitsepolitsei ameti hinnang mittesõjalised asümmeetrilised ohud Eesti julgeolekule. 08.05.2003. nr 0473 vl (Käsikiri Kaitsepolitseiametis).
135. McKee, C., Keller, D. Tsiviilhädaolukordadeks planeerimine. USA Sõjaväeline Missioon Eestis, Tallinn 2002 (Käsikiri Siseministeriumis).
136. Murumets, J. Security-Political Environment of the Baltic Sea Region: An Estonian Perspective. Naval Postgraduate School Monterey CA, 2000 (Käsikiri autori valduses).

137. NATO - Standardized and approved for NATO use by all NATO nations. (Käsikiri Siseministeeriumis).
138. Politseiameti kokkuvõte 30.03.03 toimunud meelevaldusest, 10.04.2003 nr PA12-1.14.2/2970. (Käsikiri Politseiametis).
139. Põhiseaduse Juriidilise Ekspertiisi Komisjon. Tegevuse aruanne. Esitatud riigisekretär Uno Veeringule edastamiseks Riigikogu põhiseaduskomisjonile 01.06.1998. a. kirjaga nr 18-1/5183. Tallinn, 1998. (Käsikiri autori valduses).
140. **Rootsi Kuningriik, Göteborgi komitee. Ülevaade politsei tööst korra tagamisel, demonstratsioonivabaduse tagamisel ja üksikisiku õigusturvalisuse tugevdamisel seoses massirahutustega Euroopa Nõukogu kohtumise ajal Göteborgis 14- 16. juunil 2001. (Käsikiri Siseministeeriumis)**
141. Seene, A. Illusioonidiplomaatia. Eesti Vabariigi neutraliteedipoliitika ja selle rahvusvaheline taust 1918-1940. (Magistritöö). Tartu, 2001 (Käsikiri Tartu Ülikoolis).
142. Siseministeeriumi memorandum Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni esimehele 05.11.2001.a. (Käsikiri Siseministeeriumi sisejulgeolekupoliitika osakonnas).
143. Teabeameti analüüs “23.10- 26.10.2002 toimunud pantvangikriisi sündmustest ja mõjust Venemaa arengule” 21.11.2002.a. nr S- 879 (Käsikiri Teabeametis).
144. TJO Konsultatsioonid, Siseministeeriumi poolt tellitud Politsei audit. Tallinn 2001. (Käsikiri Siseministeeriumis).
145. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni koosoleku protokoll 12.12.2001.a. (Käsikiri Siseministeeriumis).
146. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 13.03.02 istungi materjalid “Hädaolukordade lahendamise finantseerimine” (Käsikiri Siseministeeriumis).
147. Vabariigi Valitsuse õppepäev. Hädaolukorraks valmisolek. Siseministeerium, Tallinn 2001 (Käsikiri Siseministeeriumis).
148. Valitsuskomisjoni aruanne Läänemaa Vabatahtlike Jäägerkompanii vastuhaku asjaoludest (Käsikiri Siseministeeriumis).

Kasutatud kohtupraktika:

149. Haldusasi nr 3- 464/ 01 Tallinnas, 02.02.2001.
150. Haldusasi nr 3-1365/2003 Tallinnas, 07.11.2003.
151. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsuses nr. 11, RT I 1998, 14, 230
152. Riigikohtu 21.12.1994 otsus nr. III-4/A-11/94. RT I 1995, 2, 35
153. Riigikohtu 10.09.96 otsus nr. 3-1-1-89-96. RT III 1996, 25, 334.
154. Riigikohtu 12.03.96 otsus nr. 3-1-1-32-96. RT III 1996, 12, 167.

Kasutatud arhiivimaterjalid:

155. Eesti Riigiarhiiv. Fond 1, nimistu 7. SÜ 19, SÜ 156.
156. Kaitseväge Ülemjuhataja otsus 12.märtsil 1934.a. nr.2526.

Kasutatud lühendid:

157. HOVS - Hädaolukorraks valmisoleku seadus
158. ESS - Erakorralise seisukorra seadus
159. PS - Eesti Vabariigi põhiseadus
160. RRS – Riigireservi seadus

Lisad

Lisa 1 Hädaolukorraks valmisoleku jagunemine ja õiguslikud alused

Lisa 2 Hädaolukorra eskaleerumine ja selle haakumine seadusandlusega

Lisa 3 Kriisireguleerimine riigi tasandil