

JULGEOLEKUNÕUKOGU ROLL ENESEKAITSE TEOSTAMISEL

René Värk



Sissejuhatus

Teise maailmasõja järgne rahvusvaheliste suhete süsteem põhineb muuhulgas relvastatud jõu kasutamise keelul. Arvestades eelnevaid halbu kogemusi (kuritarvitusi), püüti Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni hartaga luua süsteem, mis piirab võimalikult ulatuslikult riikide õigust ühepoolset otsustada relvastatud jõu kasutamise üle rahvusvahelistes suhetes. Seetõttu anti keskne roll rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamisel ning vajadusel ka taastamisel kollektiivsele Julgeolekunõukogule. Riikidele jäi alles võõrandamatu õigus enesekaitsele. Seejuures tuleb toonitada, et riikide enesekaitse, nagu inimeste hädakaitse, on reglementeeritud instituut, mis ei anna vaba voli kasutada mis tahes meelepäraseid viise ja vahendeid. Tavaliselt piiratakse enesekaitse teostamise tingimustest rääkides relvastatud rünnaku lahtimõtestamise või siis selle kohesuse, vajalikkuse ja proportsionaalsuse hindamisega, kuid lisaks tuleb enesekaitse teostamisel arvestada ka Julgeolekunõukoguga. Viimast tuleb enesekaitseks rakendatud meetmetest viivitamatult teavitada ning Julgeolekunõukogu võib vastutuse üle võtta ja asendada enesekaitse sobival hetkel kollektiivse julgeolekusüsteemi meetmetega. Kahjuks tuleb tõdeda, et õiguslik regulatsioon ja asjaosaliste praktika ei mõtesta piisavalt lahti Julgeolekunõukogu pädevust ja tegevuse või tegevusetuse tagajärgi (ennekõike vastutuse ülevõtmisel).

Järgnev artikkel analüüsib Julgeolekunõukogu rolli enesekaitse teostamisel. Kõigepealt käsitletakse enesekaitse lähtekohti ja seejärel pühitakse kahele kesksele aspektile. Seejärel vaadeldakse, milles seisneb riikide kohustus teavitada enesekaitseks rakendatud meetmetest viivitamatult Julgeolekunõukogu. Lõpuks arutletakse selle üle, kas riikide õigus enesekaitsele peatub või lõppeb, kui Julgeolekunõukogu on ise võtnud tarvitusele meetmeid olukorra lahendamiseks.

1. Enesekaitse lähtekohad

1.1. Kohanduv olemus

Õigus enesekaitsele on riigi suveräänsuse loomupärane, võõrandamatu osa. Enesekaitse (*self-defence*) idee ulatub kaugesse minevikku¹, kuid tegu ei ole staatilise instituudiga, mistõttu tuleb selle olemust analüüsida, lähtudes rahvusvahelise õiguse arengust ja eesmärkidest mingil perioodil. Nii on enesekaitseõigus olnud üks vähestest relvastatud jõu kasutamist lubavatest alustest või kõigest poliitilisele otsusele kaalu lisav faktor. Näiteks XIX sajandil jõuti olukorrani, kust piiramatu suveräänsuse ideest pimestatud riigid pidasid end täielikult sõltumatuks teistest riikidest või mis tahes võimalikest kõrgematest institutsioonidest ja pädevaks ise otsustama, millal on vaja kasutada relvastatud jõudu. Selle tulemusena allutati enesekaitse üldisemale, poliitilisemale enesealalhoiule (*self-preservation*), mis andis suurema vabaduse ka viiside ja vahendite valimisel. Enesekaitse kaotas sisuliselt oma eraldiseisva õigusliku tähenduse, sest kui riigid üldse viitasid enesekaitsele, siis oli tegu pelga poliitilise lisaargumendiga.²

Enesekaitse on paratamatult seotud enesealalhoiuga. See on samal ajal ohtlik ja loomulik – ühelt poolt ohustab fundamentaalne enesealalhoiuvajadus enesekaitset (esimene võib viia viimase kadumise või kuritarvitamiseni), teisalt hõlmab esimene viimast. Ka Rahvusvaheline Kohus on toonitanud, et juhul kui riigi eksistents on ohus, on igal riigil õigus enesealalhoiule ja seeläbi ka enesekaitsele³. Praktikas ei aktualiseeru vajadus enesekaitse järele mitte ainult nii äärmuslikel juhtudel, mil riigi eksistents on ohtu sattunud, vaid märksa igapäevasematel põhjustel (nt välisriikidelt tulenev toetus valitsusvastastele, terroristlikud rünnakud). Enesekaitse on eneseabi (*self-help*)⁴ üks vorme, mille raames kasutab riik relvastatud jõudu, et reageerida tema vastu suunatud relvastatud rünnakutele. Enesekaitse teostamise otsuse teeb iga riik ise: rahvusvahelises õiguses ei ole nõutud, et selleks tuleb kuskilt eelnevat luba küsida.

Aga mis saab juhul, kui enesekaitset alustatakse põhjendamatult või selle teostamine väljub ettenähtud piiridest, nt kui rünnaku tõrjumine

¹ Enesekaitse ajaloo kohta vaata lähemalt **Weightman, M. A.** 1951. *Self-Defense in International Law*. – *Virginia Law Review*, 37, 1951, pp. 1095–1107.

² **De Aréchaga, E. J.** 1978. *International Law in the Past Third of a Century*. – *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 159, Vol I, p. 96.

³ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports (1996) 226, para 96.

⁴ Riigi käsutuses on õiguspärased vahendid oma huvide ja õiguste kaitseks, nt poliitilise ja majandusliku mõjuvõime kasutamine.

muutub hoopis vallutussõjaks? Kas ei peaks eksisteerima mingi erapooletu järelevalve? Esimest korda pöörati sellele küsimusele otsest tähelepanu alles aprillis-mais 1945 toimunud San Francisco konverentsil, kus asutati Ühinenud Rahvaste Organisatsioon. Võrdluseks tasub mainida, et varasemad, maailmasõdade vahelisel perioodil relvastatud jõu kasutamist puudutavad lepingud ei sisaldanud enesekaitse kohta üldse mingit sätet, mistõttu põhines enesekaitseõigus kirjutamata rahvusvahelisel tavaõigusel. Rahvasteliidu põhikirja (1919)⁵ kontekstis tulenes enesekaitseõigus paratamatult asjaolust, et õigusvastase sõja vastu rakendatavad meetmed olid olemuslikult detsentraliseeritud ja nõudsid riikidelt aktiivset tegutsemist. Sõjast kui riikliku poliitika instrumendist lahtiütlemise üldise lepingu (1928)⁶ ehk Kelloggi-Briand'i pakti puhul rõhutasid riigid nii pakti ettevalmistamisel ja ratifitseerimisel kui hilisemates sõnavõttudes, et pakt ei piira ega välista riikide „võõrandamatut“, „loomulikku“ õigust kasutada enesekaitseks sõda⁷.

Ka ÜRO harta (1945) esialgses eelnõus⁸ ei olnud eraldi sätet enesekaitseõiguse kohta, kuid see lisati San Francisco konverentsi käigus, et selgelt legitimeerida regionaalsed julgeolekuorganisatsioonid.⁹ Muidugi ei loonud ÜRO harta artikkel 51 riikide enesekaitseõigust, vaid lihtsalt tunnustas selle olemasolu ja määras selle teostamise tingimused.

„Relvastatud rünnaku korral Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni liikme vastu ei piira miski käesolevas hartas võõrandamatut õigust individuaalsele või kollektiivsele enesekaitsele, kuni Julgeolekunõukogu on võtnud tarvitusele vajalikud meetmed rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks. Meetmetest, mida liikmed rakendavad enesekaitseõiguse teostamisel, tuleb koheselt teavitada Julgeolekunõukogu ning need ei riiva mingil viisil käesolevast hartast tulenevat Julgeolekunõukogu pädevust ja vastutust astuda

⁵ Rahvasteliidu põhikirja, Pariis, 28.06.1919, jõustunud 10.01.1920, [1919] UKTS 4.

⁶ Sõjast kui riikliku poliitika instrumendist lahtiütlemise üldine leping, Pariis, 27.08.1928, jõustunud 24.07.1929, 94 LNTS 57.

⁷ Vt nt **Brierly, J. L.** 1929. Some Implications of the Pact of Paris. – *British Year Book of International Law*, 10, p. 208.

⁸ *Dumbarton Oaks Proposals for a General International Organization*, United Nations Conference on International Organisation Documents, Vol 3, pp. 2–23.

⁹ Ladina-Ameerika riigid olid hiljuti võtnud vastu Chapultepeci akti, mis nägi ette kollektiivsete meetmete, sh relvastatud jõu kasutamist nende riikide vastu suunatud ohu või agressiooni korral. **Canyes, M. S.** 1945. *The Inter-American System and the Conference of Chapultepec*. – *American Journal of International Law*, 39, pp. 504–517. Teemaatiliste läbi-rääkimiste kohta San Francisco konverentsil vt **Värk, R.** 2007. Kollektiivne enesekaitse: ajalugu, teooria ja praktika. – *Acta Societatis Martensis*, 3, pp. 101–104.

igal ajal samme, mida ta peab vajalikuks rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks.”¹⁰

Relvastatud jõu kasutamine enesekaitseks on lubatud ainult juhul, kui riik on relvastatud rünnaku (*armed attack*) ohver või on saanud selliselt riigilt kutse osaleda kollektiivses enesekaitstes. Lisaks sellele eeltingimusele tuleb enesekaitse teostamisel arvestada ka rahvusvahelisest tavaõigusest tulenevate kohesuse (*immediacy*), vajalikkuse (*necessity*) ja proportsionaalsuse (*proportionality*) nõuetega.¹¹

1.2. Rahvusvaheline järelevalve

Artikkel 51 mitte pelgalt ei kodifitseerinud enesekaitseõigust puudutavat varasemat rahvusvahelist tavaõigust, vaid täpsustas ja arendas seda edasi. Esiteks pandi üheselt paika, millal üldse tohib kasutada enesekaitseks relvastatud jõudu („relvastatud rünnaku korral”)¹². Teiseks kehtestati enesekaitse teostamise üle rahvusvaheline järelevalve. Teise maailmasõja järgses maailmas pandi esmane vastutus rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamise eest Julgeolekunõukogule¹³. Muuhulgas koondati peamiselt just selle kollektiivse organi kätte ka otsustusõigus relvastatud jõu kasutamise üle, nii et riigile jäeti see õigus üksnes enesekaitse korral. Põhimõtteliselt on seegi õigus ainult ajutine, sest Julgeolekunõukogu võib soovi korral olukorra lahendamise üle võtta ja öelda riigile, et selle enesekaitse teostamise õigus on lõppenud või vähemalt peatunud. Samuti võib Julgeolekunõukogu olukorda hinnates öelda, et väidetav enesekaitse on tegelikult agressor, kes ei saa oma tegevust kvalifitseerida enesekaitseks. Näiteks kui Lõuna-Aafrika Vabariik sekkus sõjaliselt Angola sündmusesse (1966–1989), lükkas

¹⁰ Autori tõlge. “Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.”

¹¹ Vt nt **Värk, R.** 2011. Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest terroristlike mitteriiklike rühmituste kontekstis. Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 122–126.

¹² Relvastatud rünnaku detailset käsitlust vt **Ruys, T.** 2010. ‘Armed Attack’ and Article 51 of the UN Charter: Evolutions in Customary Law and Practice. Cambridge University Press.

¹³ ÜRO harta, artikkel 24(1).

Julgeolekunõukogu korduvalt tagasi esimese põhjendused, et tema sõjaline operatsioon oli enesekaitse.¹⁴

Süsteem, mis püüab küll piirata relvastatud jõu kasutamist, kuid tegelikult ei kontrolli riikide (väidetavaid) enesekaitsejuhtumeid, ei hakka efektiivselt tööle. Riik ei saa olla lõplik otsustaja oma tegevuse õiguspärasuse üle. Selle kitsaskoha kõrvaldamiseks toimub enesekaitse teostamine artikli 51 alusel kahes faasis. Esiteks otsustab iga riik kõigepealt iseseisvalt, kas on vaja teostada enesekaitset. Selleks tuleb tuvastada, et aset on leidnud relvastatud rünnak, ning seejärel hinnata, kas olukorra lahendamiseks on vaja kasutada relvastatud jõudu. Jaatava vastuse korral võib rakendada sõjalisi meetmeid, mis on proportsioonis rünnaku iseloomuga. Reageerida tuleb kohe, mitte ebamõistlikult pika aja pärast, sest muidu on tegemist pigem sõjalise surve-meetme kui enesekaitsega. Teiseks analüüsib olukorda Julgeolekunõukogu, keda on eeldatavasti teavitatud rakendatud meetmetest, ning otsustab, (1) kas enesekaitse on teostatud õiguspäraselt ja (2) kas ta peaks olukorra lahendamise üle võtma. See ei tähenda, et Julgeolekunõukogu peab igat enesekaitsejuhtumit selgesõnaliselt heaks kiitma või hukka mõistma. Tegelikult viitavad väga vähesed Julgeolekunõukogu resolutsioonid artiklile 51 ja isegi kui viide on olemas, ei anta üldjuhul selget hinnangut, vaid lihtsalt kinnitatakse ühe või teise osapoole õigust enesekaitsele.¹⁵ Julgeolekunõukogu suhtumine tuleb kaudselt välja tema käitumisest.

Sellist kaheastmelist enesekaitse õiguspärasuse hindamist rõhutasid juba Nürnbergi ja Tokyō tribunal. Viimane leidis:

“The right of self-defence involves the right of the State threatened with impending attack to judge for itself in the first instance whether it is justified in resorting to force. Under the most liberal interpretation of the Kellogg-Briand Pact, the right of self-defence does not confer upon the State resorting to war the authority to make a final determination upon the justification for its action.”¹⁶

¹⁴ Vt SC Res 545, 20 December 1983; SC Res 546, 6 January 1984; SC Res 574, 7 October 1985.

¹⁵ Vt nt SC Res 661, 6 August 1990; SC Res 1368, 12 September 2001.

¹⁶ *Hirota and Others*, International Military Tribunal for the Far East, 12 November 1948, [1958] AD 356, p. 364.

Nürnbergi tribunal rõhutas:

“But whether action taken under the claim of self-defense was in fact aggressive or defensive must ultimately be subject to investigation and adjudication if international law is ever to be enforced.”¹⁷

Julgeolekunõukogu ei ole tänapäeval ainuke institutsioon, mis võib otsustada, kas sõjaline operatsioon oli enesekaitse või agressioon: vastav pädevus (küll teises tähenduses, st *ex post facto* õigusliku hinnangu andmine) kuulub ka Rahvusvahelisele Kohtule. See leidis kinnitust mõjukas *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* kohtuasjas. Ameerika Ühendriigid püüdsid takistada nende vastu algatatud kohtuasja läbivaatamist ja väitsid, et lähtudes artiklist 51 on Julgeolekunõukogul ainupädevus otsustada enesekaitse õiguspärasuse üle, eriti olukorras, kus konflikt kestab kohtumenetluse algatamise ajal. Tegemist olevat poliitilise küsimusega, mis ei ole seetõttu kohtus lahendatav.¹⁸ Kohus aga leidis, et kuna enesekaitse on *õigus*, siis on sellel instituudil olemuslikult ka *õiguslik* mõõde, mida saab kohtumenetluse käigus hinnata¹⁹, ja Julgeolekunõukogu pädevus ei välista olukorra hindamist kohtumenetluses²⁰.

2. Teavitamise kohustus

Artikkel 51 sätestab, et Julgeolekunõukogu tuleb koheselt teavitada rakendatud enesekaitsemeetmetest. Sätte sõnastus (*shall be immediately reported*) lubab väita, et tegemist on juriidilise kohustusega²¹. Aga mis on selle nõude täpne sisu?

Külma sõja perioodil oli meetmetest teavitamine pigem erand²². Tõsi, riigid ei saatnud enamasti Julgeolekunõukogule teadet, et nad on alustanud enesekaitse teostamist, kuid nad võisid selgitada oma samme ka kaudselt,

¹⁷ *Göring and Others*, International Military Tribunal, 1 October 1946, 1 IMT 208.

¹⁸ Vt ka *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, ICJ Reports (1984) 392, paras 91–93.

¹⁹ *Ibid.*, para 98.

²⁰ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Merits, ICJ Reports (1986) 14, paras 32–35.

²¹ Seda pakkus välja juba **Bowett, D. W.** 1958. *Self-Defense in International Law*. New York: Fredrick A. Praeger, p. 197.

²² See tõdemus põhineb tavaliselt J. Combacau' käsitusel (**Combacau, J.** 1986. *The Exception of Self-defence in UN Practice. – The Current Legal Regulation of the Use of Force*. Ed. by A. Cassese. Dordrecht: Martinus Nijhoff, pp. 14–16).

nt Julgeolekunõukogus toimunud diskussioonides (artikkel 51 ei täpsusta tegelikult teavitamise vormi). Sellest hoolimata toonitas ÜRO erikomitee, et riigid peaksid paremini täitma tihti tähelepanuta jäetud kohutust teavitada Julgeolekunõukogu ning viimane peaks oma resolutsioonides selgesõnaliselt rõhutama sellise kohustuse olemasolu ja nõudma selle täitmist (nii hoidvat muuhulgas ära õigusvastaseid relvastatud jõu kasutamise juhtumeid)²³. Praegu on olukord vastupidine: riigid üldjuhul teavitavad Julgeolekunõukogu enesekaitse teostamisel rakendatud meetmetest. Nii teavitasid Ameerika Ühendriigid ja Ühendkuningriik 7. oktoobril 2001 Julgeolekunõukogu, et Afganistani vastu alanud sõjaline operatsioon on individuaalne ja kollektiivne enesekaitse²⁴.

Muutunud käitumise juures võib välja tuua tendentsi, et riigid raporteerivad üle: kestvate konfliktide puhul ei piirdu riigid ühe teavitamisega konflikti puhkemisel, vaid kipuvad konflikti erinevates etappides saatma uusi teateid²⁵. Sellise korduva teavitamise põhjus võib seisneda soovis näidata ja saada kinnitust, et erinevad episoodilised sõjalised operatsioonid kestva konflikti raames on vajalikud ja proportsionaalsed (õiguspärase enesekaitse kaks olulist tingimust). Sellist praktikat täheldati juba 1980ndatel, nt Falklandi sõja (1982) ja Iraani-Iraagi sõja (1980–1988) puhul. Viimasel juhul teavitasid Ameerika Ühendriigid Julgeolekunõukogu eraldi juhtumitest, mil merevägi kasutas Iraani vastu relvastatud jõudu²⁶. Korduv teavitamine võib olla niisii propagandavõte: õigustades korduvalt oma käitumist enesekaitsega, on võimalik süvendada kuvandit endast kui ohvrist²⁷. Mõnikord ajavad riigid (teadlikult) segamini kaks eraldiseisvat regulatsiooni: (1) millal võib alustada relvastatud jõu kasutamist (*ius ad bellum*) ning (2) milliseid sõjapidamisviise ja -vahendeid tohib kasutada juba asetleidvas vaenutegevuses (*ius in bello*). Teisisõnu: kui ei olda kindel, kas mingit sõjapidamisviisi või -vahendit tohib kasutada, siis öeldakse, et teostatakse võõrandamatud enesekaitseõigust. Kui Argentiina heitis Falklandi sõja ajal Ühendkuningriigile ette meresõjaõiguse eiramist, siis vastas viimane, et teostab enesekaitset vastavalt artiklile 51.²⁸

²³ Report of the Special Committee on Enhancing the Effectiveness of the Principle of the Non-Use of Force in International Relations, UN Doc A/41/41 (1986), para 46(c).

²⁴ UN Doc S/2001/946 (2001); UN Doc S/2001/947 (2001).

²⁵ **Gray, C.** 2008. *International Law and the Use of Force*. 3rd edn. Oxford University Press, pp. 122–124.

²⁶ Vt UN Doc S/19149 (1987), UN Doc S/19194 (1987), UN Doc S/19219 (1987), UN Doc S/19791 (1988), UN Doc S/19989 (1988).

²⁷ Iraani-Iraagi sõja kestel teavitas Iraak korduvalt, et teostab enesekaitset, püüdest luua endast ohvri kuvandit.

²⁸ Yearbook of the United Nations 1982, p. 1324.

Muudatuse riikide praktikasse tõi Rahvusvaheline Kohus eespool nimetatud *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* kohtuasjas. Korrektsuse huvides tuleb mainida, et kohus lahendas Nicaragua ja Ameerika Ühendriikide vahelise vaidluse pigem rahvusvahelise tavaõiguse, mitte otseselt ÜRO harta alusel.²⁹ Kohus tõdes, et rahvusvaheline tavaõigus ei sisalda küll Julgeolekunõukogu teavitamise kohustust (nagu artiklis 51), kuid sellest hoolimata võib teavitamata jätmist võtta ühe tõendina selle kohta, et riik ei ole ise veendunud, et tema tegevus kvalifitseerub enesekaitseks³⁰. Kohtu selline järeldus mõjutas positiivselt riikide käitumist: kartus, et nende enesekaitse ei pruugi rahvusvahelise kogukonna silmis olla õiguspärane, sundis neid edaspidi Julgeolekunõukogu kuulekamalt teavitama. Argument, et teavitamata jätmine võib muuta enesekaitse õiguspärasuse küsitavaks, ei olnud ka toona iseenesest uus. Jaanuaris 1980 arutas Julgeolekunõukogu 52 liikmesriigi palvel Nõukogude Liidu invasiooni Afganistani³¹. Istungil küsis Ühendkuningriik, et kui Nõukogude Liidu ja Afganistani sõnul oli viimase vastu toimunud mitu relvastatud rünnakut ning Nõukogude Liidu sõjaline sekkumine oli väidetavalt kollektiivne enesekaitse, siis miks asjaosalised ei teavitanud rakendatud meetmetest Julgeolekunõukogu³².

Aga kas teavitamata jätmine võtab riigilt õiguse kvalifitseerida oma tegevust enesekaitseks? Rahvusvaheline Kohus on kaudselt vihjanud, et riik, kes ei teavita Julgeolekunõukogu, kaotab õiguse viidata enesekaitsele³³. Selline tõlgendus muudaks teavitamise enesekaitse eeltingimuseks (lisaks relvastatud rünnaku olemasolule ning kohesusele, vajalikkusele ja proportsionaalsusele) ja piiraks seetõttu oluliselt enesekaitseõigust. See oleks ebamõistlikult radikaalne nõue. Teavitamise kohustus on siiski protseduuriline ja selle täitmata jätmine ei välista relvastatud jõu kasutamise õiguspärasust. Tõepoolest, kui riik on relvastatud rünnaku ohver ning kasutab enesekaitseks kohest, vajalikku ja proportsionaalset relvastatud jõudu, siis miks tuleks sellise tegevuse

²⁹ Ameerika Ühendriigid olid aktsepteerinud Rahvusvahelise Kohtu jurisdiktsiooni teatud piirangutega, sh võis kohus arutada mitmepoolset rahvusvahelist lepingut puudutavat vaidlust ainult juhul, kui kõik lepingu osalised on menetlusse kaasatud. Kuna vaidlus puudutas ÜRO hartast tulenevat relvastatud jõu kasutamise regulatsiooni, siis oli praktiliselt ebarealistlik (arvestades harta osaliste ehk ÜRO liikmete suurt hulka), et kohus võiks üldse vaidlust arutada. Lahendusena otsustas kohus toetuda rahvusvahelisele tavaõigusele, mis paralleelselt ÜRO hartaga sisaldab (valdavalt samasisulist) relvastatud jõu kasutamise regulatsiooni.

³⁰ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Merits), paras 200, 235.

³¹ Yearbook of the United Nations 1980, pp. 297–302.

³² *Ibid.*, p 300.

³³ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Merits), paras 235–237; *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, ICJ Reports (2005) 168, paras 145–147.

õiguspärasus hinnata ümber kõigest põhjusel, et teavitamiskohustus jäi (õigel ajal) täitmata või seda ei täidetud tavapäraselt viisil, nt konkreetse teate saatmise asemel kõneldi oma motiividest Julgeolekunõukogu istungil? Julgeolekunõukogu teavituskohustuse peaesmärk on käivitada kollektiivne julgeolekusüsteem, mis on reaktsioon ÜRO harta artiklis 2(4) sisalduva relvastatud jõu kasutamise keelu rikkumisele. Kui Julgeolekunõukogu ei ole teadlik olukorrast ja selle lahendamiseks rakendatud meetmetest, siis ei ole tal võimalik (aegsasti) reageerida ning täita talle pandud kohustust rahvusvahelise rahu ja julgeoleku tagajana. Samas ei saa eitada, et teavituskohustuse mittetäitmine on formaalses mõttes ÜRO hartast tuleneva kohustuse rikkumine, mis on põhimõtteliselt ka Julgeolekunõukogu poolt karistatav.

3. Vastutuse ülevõtmine

Artikkel 51 sätestab, et enesekaitset võib teostada, „kuni Julgeolekunõukogu on võtnud tarvitusele vajalikud meetmed rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks”. Selle tingimuse lahtimõtestamine on märksa keerulisem ja võib olla tõsisemate tagajärgedega kui Julgeolekunõukogu teavitamise kohustuse puhul. Kas Julgeolekunõukogu võib vajadusel peatada või lõpetada riigi õiguse teostada enesekaitset ning kui jah, siis millistel tingimustel?

Ilmselt kõige tõsisem diskussioon nende küsimuste üle puhkes seoses Iraagi-Kuveidi konfliktiga (1990–1991). Iraagi relvajõud ületasid 2. augustil 1990 riigipiiri ja okupeerisid kogu Kuveidi territooriumi. Julgeolekunõukogu reageeris samal päeval ja leidis, et aset on leidnud rahu rikkumine (*threat to the peace*)³⁴ ehk üks kolmest olukorrast, mis võimaldab käivitada kollektiivse julgeolekusüsteemi³⁵. Kuveidi emiir pöördus 12. augustil Ameerika Ühendriikide poole palvega, et viimased võtaksid Julgeolekunõukogu resolutsioonide rakendamiseks ja Kuveidi suveräänsuse taastamiseks tarvitusele sõjalisi ja mittesõjalisi meetmeid³⁶. Loomulikult nõudis Julgeolekunõukogu Iraagi lahkumist Kuveidist ja rakendas Iraagi suhtes erinevaid mittesõjalisi meetmeid (nt impordi- ja ekspordipiirangud, lennutranspordi katkestamine)³⁷,

³⁴ SC Res 660, 2 August 1990.

³⁵ Vt lähemalt nt **Värk, R.** 2009. Terrorism as a Threat to Peace. – *Juridica International*, 14, pp. 216–218.

³⁶ Kuveidi emiiri kirja vt **Bialke, J. P.** 2001. United Nations Peace Operations: Applicable Norms and the Application of the Law of Armed Conflict. – *Air Force Law Review*, 50, pp. 28–29.

³⁷ Nt SC Res 661, 6 August 1990; SC Res 670, 25 September 1990.

kuid sõjategevuseni jõuti alles pärast 12 resolutsiooni vastuvõtmist ja peaaegu poole aasta möödumist.

Paar kuud pärast Iraagi rünnakut ja majanduslike sanktsioonide kehtestamist tuli riikidelt signaale, et ilmselt tuleks olukorra lahendamiseks kasutada relvastatud jõudu. Näiteks Ameerika Ühendriigid ja Ühendkuningriik olid arvamusel, et selleks ei ole vaja Julgeolekunõukogu volitust, sest relvastatud jõu kasutamine toimuks enesekaitse vormis³⁸. Erinevad autorid ja tollane ÜRO peasekretär Javier Pérez de Cuéllar leidsid, et enesekaitse ei olnud enam kasutatav, sest Julgeolekunõukogu oli olukorda arutanud ja võtnud vastu mitmeid konflikti käsitlevaid resolutsioone³⁹. Kuveidil tuli oodata ja loota, et majanduslikud sanktsioonid mõjuvad või Julgeolekunõukogu siiski otsustab rakendada sõjalisi meetmeid.

Kas riigi enesekaitseõigus kui üks fundamentaalne õigus lõppeb tõesti sellistel tingimustel? Nagu eespool öeldud, on nüüdisaegne rahvusvaheliste suhete süsteem kantud soovist tsentraliseerida võimalikult ulatuslikult relvastatud jõu kasutamist puudutav otsustusprotsess. Ideaalis on tervitatav, et rahvusvaheline kogukond on Julgeolekunõukogu kaudu valmis võtma üle mingi riigi kaitsmise ja seeläbi leevendama viimase koormust, samuti asendama individuaalse otsustamise kollektiivsega. Aga kas selleks piisab Julgeolekunõukogu mis tahes tegevusest (nt teema lisamisest agendasse ja hukkamõistva resolutsiooni vastuvõtmisest) või peab Julgeolekunõukogu asendama senised enesekaitsemeetmed vähemalt samaväärsete või tõhusamatega?

Argentiina hõivas 2. aprill 1982 Falklandi saared, mis kuuluvad Ühendkuningriigile. Julgeolekunõukogu reageeris olukorrale samal päeval, määratledes olukorra rahu rikkumisena ning nõudes vaenutegevuse peatamist ja kõigi Argentiina üksuste tagasitõmbumist⁴⁰. Argentiina ei reageerinud soovitud viisil ja Ühendkuningriik jätkas enesekaitse teostamise ettevalmistusi. Kui Ühendkuningriigi üksused jõudsid viimaks Falklandi saarteni ja alustasid edukalt okupatsioonivägede väljatõrjumist, pöördus Argentiina Julgeolekunõukogu poole kaebusega, et Ühendkuningriigi tegevus on õigusvastane. Kuna Julgeolekunõukogu oli reageerinud Falklandi konfliktile, võttes vastu eespool nimetatud resolutsiooni, oli Ühendkuningriik kaotanud enesekaitse teostamise õiguse. Lisaks oli Julgeolekunõukogu nõudnud vaenutegevuse peatamist ja Ühendkuningriigi sõjaline operatsioon rikkus seda

³⁸ Vt **Halberstam, M.** 1996. The Right to Self-Defense Once the Security Council Takes Action. – Michigan Journal of International Law, 17, p. 230.

³⁹ Vt **Plofchan, T. K.** 1992. Article 51: Limits on Self-Defense? – Michigan Journal of International Law, 13, pp. 340–341.

⁴⁰ SC Res 502, 3 April 1982.

nõuet ilmselgelt.⁴¹ Ühendkuningriik leidis, et kuna Argentiina õigusvastane okupatsioon jätkus, hoolimata Julgeolekunõukogu ja teiste pingutustest, siis on enesekaitse jätkuvalt õigustatud.⁴²

See juhtum näitlikustab seda, et ohvri arvates ei lõppe enesekaitseõigus pelgalt põhjusel, et Julgeolekunõukogu on võtnud vastu mingi resolutsiooni, mis tegelikult ju ei ole rakendunud ega lõpetanud konflikti. Teisisõnu: Ühendkuningriik eeldas, et Julgeolekunõukogu sekkumine oleks olukorra lahendamisel mõjus.

Artikli 51 sõnastus ei ole parim, kuid selles on siiski öeldud, et enesekaitset võib teostada „kuni Julgeolekunõukogu on võtnud tarvitusele *vajalikud meetmed* rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks” (rõhuasetus lisatud). Seoses vajalike meetmete nõudega kerkib kaks olulist küsimust. Esiteks: milles need vajalikud meetmed väljenduvad? Teiseks: kes otsustab, kas rakendatud meetmetest on olnud rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamisel kasu? Et paremini nendele küsimustele vastata, tuleb pöörduda ÜRO harta ettevalmistusmaterjalide ning riikide ja Julgeolekunõukogu praktika poole. Samas tuleb arvestada ka asjaolu, et Julgeolekunõukogu on poliitiline, mitte kohtulik organ,⁴³ mis võib tuua ühe riigi huvid ohvriks rahvusvahelise kogukonna huvidele. Võib tuua selliseidki näiteid, kus Julgeolekunõukogu on kehtestanud relvaembargo riigile, kes teostab enesekaitset, sest eelduslikult eskaleeriks relvade sissevedu piirkonna olukorda veelgi. Kui kevadel 1991 puhkes Jugoslaavia konflikt, kehtestas Julgeolekunõukogu Jugoslaavia relvaembargo,⁴⁴ mis jäi Bosnia ja Hertsegoviina suhtes kehtima ka pärast selle iseseisvumist ja ÜRO liikmeks saamist (hoolimata enesekaitse teostamisest Jugoslaavia föderaalvägede vastu ja tema palvetest relvaembargo tühistada)⁴⁵.

⁴¹ UN Doc S/15014 (1982).

⁴² UN Doc S/15017 (1982).

⁴³ Nagu ütles tabavalt kohtunik Schwebel, “In short, the Security Council is a political organ which acts for political reasons. It may take legal considerations into account but, unlike a court, it is not bound to apply them”. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Merits), Dissenting Opinion of Judge Schwebel, para 60.

⁴⁴ SC Res 713, 29 September 1991.

⁴⁵ Vt lähemalt Gray, C. 1996. Bosnia and Herzegovina: Civil War or Inter-State Conflict? Characterization and Consequences. – British Year Book of International Law, 67, pp. 191–194.

3.1. Millised on „vajalikud meetmed“?

Esmalt tekib küsimus, miks kõneleb artikkel 51 rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamisest (*maintain*), kuid mitte ka taastamisest (*restore*). Nagu eespool öeldud, eeldab enesekaitse teostamine relvastatud rünnakut, mis omakorda tähendab vähemalt regionaalse rahu ja julgeoleku rikkumist (jutt on rahvusvaheliste suhete süsteemi peamise subjekti ründamisest). Sellisel juhul on kummaline rääkida kõigest rahu ja julgeoleku säilitamisest – adekvaatsem on kõnelda selle taastamisest. Kui Julgeolekunõukogu otsustab võtta olukorra lahendamise üle ja rakendada jõulisi meetmeid, siis teeb ta seda vastavalt artiklile 42, mis lubab Julgeolekunõukogul „võtta õhu-, mere- ja maajõududega ette sellist tegevust, mis võib olla vajalik rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks” (rõhuasetus lisatud). See ei ole pelgalt sõnastuse, vaid põhimõtteline ja oluliste tagajärgedega küsimus. Julgeolekunõukogu tegevust puudutavad ootused oleksid palju selgemad, kui artikli 51 esimene lause sisaldaks samuti sõna „taastamiseks”: riigi õigus omapoolseks sõjaliseks operatsiooniks enesekaitse vormis lõppeb, kui Julgeolekunõukogu on rakendanud meetmeid, mis on vajalikud varasema olukorra taastamiseks. Sellisel juhul oleks riikidel võimalik Julgeolekunõukogult kindlamalt eeldada jõulist tegevust ja enesekaitseõigus oleks vähem riivatud. Samuti tuleb märkida, et rahvusvahelise rahu ja julgeoleku taastamisest räägib ka artikli 51 teine lause, mis rõhutab, et riigi rakendatud enesekaitsemeetmed ei piira mingil viisil Julgeolekunõukogu pädevust rakendada igal ajal meetmeid, „mida ta peab vajalikuks rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks” (rõhuasetus lisatud).

Aga miks ei räägi artikkel 51 lisaks säilitamisele taastamisest? Tegelikult sisaldas artikli 51 üks varasemaid versioone samasugust sõnastust nagu artikkel 42, st fraasi „rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks”. Selle fraasi lisamise vastu oli Nõukogude Liidu delegatsioon põhjusel, et sõna „taastamiseks” on üleliigne, sest „säilitamiseks” hõlmab ka esimest. Ülejäänud tulevased Julgeolekunõukogu alalised liikmed⁴⁶ toetasid just sõna „taastamiseks”. Ühendkuningriigi delegatsiooni väitel rõhutab see, et riigi õigus teostada enesekaitset jätkub vajadusel ka rahu ja julgeoleku taastamise perioodil. Lõpuks jäeti sõna „taastamiseks” küll välja, kuid diskussiooni sõnum oli tollal selge – kõigi suurriikide arvates peaks enesekaitse teostamise õigus kestma hetkeni, mil Julgeolekunõukogu võtab tarvitusele vajalikud meetmed rahvusvahelise rahu ja julgeoleku taastamiseks.⁴⁷

⁴⁶ Ameerika Ühendriigid, Hiina Vabariik, Nõukogude Liit ja Ühendkuningriik valmistasid ette ÜRO harta eelnõu, mida hakati arutama San Francisco konverentsil. Need suurvõimud koos Prantsusmaaga mõjutasid oluliselt selle konverentsi käiku ja ÜRO harta põhiseisukohti.

⁴⁷ Diskussiooni kokkuvõtet vt nt Halberstam 1996, pp. 243–244.

Selline tõlgendus on oma preventiivse mõju tõttu tegelikult kasulik rahvusvaheliste suhete süsteemile tervikuna. Rahvusvahelise kogukonna veendumus, et riigi õigus enesekaitsele ei lõppe Julgeolekunõukogu aktiivse tegevusega (mis võib väljenduda kõigest teema arutamises), vaid jõuliste ja tulemuslike meetmetega, mõjub hoiatavalt võimalikule agressorile ja survestab agressorit käimasolevas konfliktis⁴⁸. Tõepoolest, kui agressor võib eeldada, et teisele riigile kuuluva territooriumi osaline või täielik hõivamine tähendab „kõigest” majanduslikke sanktsioone kindlal perioodil, siis võib ta külmalt kalkuleerida, kas uue territooriumi saamisest tulenev kasu (nt ligipääs maavaradele) kaalub üles kaasneva kahju. Ajalugu kipub näitama, et kui territooriumi hõivamist puudutavat konflikti kohe ei lahendata, kujuneb välja nn külmunud konflikt, milles territoorium jääb hõivaja valdusesse ning kus viimane ajapikku põlistab oma kohaoleku (see võib toimuda ka talle meelepärase nukuvalitsuse kaudu). Head näited on siinkohal Transnistria, Abhaasia ja Lõuna-Osseetia. Loomulikult ei tähenda selline asjade käik territooriumi omandamist õiguslikus tähenduses, nt igamise tulemusena.

Juhul kui rõhuasetus on rahu ja julgeoleku taastamisel, esitab see „vajalikele meetmetele” ka kõrgendatud nõudmisi: meetmed peavad olema efektiivsed ja kohased.⁴⁹ Sellised paistavad olema ka riikide ootused. Siin on ilmekas näide Araabia Ühendvabariigi sõjaline sekkumine Liibanonis 1958. aastal, mistõttu teostas viimane kollektiivset enesekaitset. Konfliktis olid Liibanoni peamiseks toetajaks Ameerika Ühendriigid. Liibanoni esindaja selgitas oma riigi tegemisi Julgeolekunõukogus järgmiselt:

“.../ my Government which .../ has asked for the assistance of a friendly country as provisional steps pending appropriate action by the United Nations, will not be disposed to abandon Article 51 .../ unless measures undertaken by the United Nations .../ put an end to the infiltration of armed personnel and the supply of arms into Lebanon.”⁵⁰

Paar aastat varem seoses Suessi kriisiga teatas Egiptus Peaassambleel, et

“.../ until such time as the necessary measures are taken by the [Security] Council or the General Assembly, the Egyptian Government has no other choice but to defend itself and to protect its rights against this armed and unprovoked attack.”⁵¹

⁴⁸ Vt ka **Reisman, W. M.** 1991. Allocating Competences to Use Coercion in the Post-Cold War World: Practices, Conditions, and Prospects. – Law and Force in the New International Order. Ed. by L. F. Damrosch & D. J. Scheffer. Boulder: Westview Press, pp. 43–44.

⁴⁹ Iraagi-Kuveidi konfliktis vt **Schachter, O.** 1991. United Nations Law in the Gulf Conflict. – American Journal of International Law, 85, p. 458.

⁵⁰ UN Doc S/PV.836 (1958), paras 5–6 (rõhuasetus lisatud).

⁵¹ UN Doc A/PV.561 (1956), para 47.

Niisiis: kas artikkel 51 viitab Julgeolekunõukogu rakendatavate meetmete puhul mittesõjalistele ja sõjalistele meetmetele või ainult viimastele? Nõukogude Liidu delegatsiooni arvates osutab artikli 51 esimene lause sõjalistele operatsioonidele⁵². Selline tõlgendus on usutav, sest sama artikli teises lauses kohustatakse riiki teavitama Julgeolekunõukogu enesekaitseks rakendatud meetmetest, mis viitab selgesti sõjalisele tegevusele. Oleks ju imelik, kui sama artikli kahes omavahel seotud lauses antakse samale sõnale kaks erinevat tähendust. Teisisõnu: kas riigi enda sõjaliste meetmete asendamine Julgeolekunõukogu mittesõjaliste meetmetega on asjakohane? Iseenesest ei saa välistada, et kollektiivses julgeolekusüsteemis rakendatavad mittesõjalised meetmed on mõjusamad kui piiratud hulga riikide sõjalised meetmed. Praktikas kalduvad mittesõjalised meetmed olema siiski vähetõhusad, mistõttu tuleb olukord sageli lahendada sõjalisi meetmeid kasutades (nt Argentiina väljaajamine Falklandi saartelt, Iraagi väljaajamine Kuveidist).

3.2. Kes otsustab meetmete mõjususe üle?

Idealis peaks meetmete mõjusust hindama Julgeolekunõukogu, kes langetas otsuse nende tarvitamise kasuks ja kellel on eeldatavasti ka arusaam selle kohta, kuidas olukorda lahendada. Lisaks lasub Julgeolekunõukogul esmane vastutus rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamise eest⁵³ ning kollektiivse julgeolekusüsteemi raames on tal voli otsustada, kas mittesõjalised meetmed on osutunud efektiivseks või mitte⁵⁴. Selline ainupädevus sobib hästi kokku eespool nimetatud sooviga tsentraliseerida võimalikult ulatuslikult relvastatud jõu kasutamist puudutav otsustusprotsess⁵⁵. Teisalt on jutt riigi võõrandamatu enesekaitseõiguse piiramisest ja õigupoolest ei toimi Julgeolekunõukogu juhitud kollektiivne julgeolekusüsteem parimal viisil (ehkki kindlasti paremini kui külma sõja perioodil). Seetõttu oleks riigi eemaldamine hinnangu andmiselt ennatlik ja ebamõistlik. Viimast toetab asjaolu, et Julgeolekunõukogul on rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamisel küll esmane (*primary*), aga mitte ainupädevus (*exclusive*

⁵² United Nations Conference on International Organisation Documents, Vol 12, p. 683.

⁵³ ÜRO harta, artikkel 24(1).

⁵⁴ *Ibid.*, artikkel 42.

⁵⁵ **Chayes, A.** 1991. *The Use of Force in the Persian Gulf. – Law and Force in the New International Order.* Ed. by L. F. Damrosch & D. J. Scheffer. Boulder: Westview Press, pp. 5–6.

authority)⁵⁶. Loomulikult tekib sellise käsitusviisi puhul pädevuste konflikt ning riikide subjektiivsed otsused võivad lõppkokkuvõttes kahjustada rahvusvahelist rahu ja julgeolekut.

Kui minna tagasi Liibanoni ja Araabia Ühendvabariigi konflikti juurde, siis väitis esimene, et „ainult Liibanoni valitsusel on õigus otsustada, kas rakendatud meetmed on adekvaatsed või mitte”⁵⁷. Iraagi-Kuveidi konfliktis andsid Ameerika Ühendriigid ja Ühendkuningriik hinnanguid ka Iraagi-vastaste majandussanktsioonide mõjususe kohta (täpsemalt selle kohta, kas neid rakendati asjakohaselt)⁵⁸. Margaret Thatcher teatas Ühendkuningriigi alamkojas kõneledes järgmist.

“We hope that economic sanctions will prove to be sufficient. That is why they must be strictly enforced. But we are not precluded, by reason of any of the Security Council resolutions, from exercising the inherent right of collective self-defence in accordance with the rules of international law. To undertake now to use no military force without the further authority of the Security Council would be to deprive ourselves of a right in international law expressly affirmed by Security Council resolution 661.”⁵⁹

Ameerika Ühendriikide ja Ühendkuningriigi positsiooni tugevdas asjaolu, et majanduslikke sanktsioone kehtestavasse resolutsiooni oli nende eestvedamisel ettenägelikult sisse kirjutatud võõrandamatu enesekaitseõigus Iraagi invasiooni vastu⁶⁰. Seda võib võtta tõendina selle kohta, et Julgeolekunõukogu, rakendades meetmeid olukorra lahendamiseks, ei lõpetanud samal ajal Kuveidi õigust individuaalsele ja kollektiivsele enesekaitsele. Nimetatud riigid ei jõudnud siiski testida selle tõlgenduse paikapidavust, sest peaaegu neli kuud pärast Iraagi okupatsiooni algust otsustas Julgeolekunõukogu volitada riike rakendama sõjalisi meetmeid Iraagi

⁵⁶ Korea sõja puhkedes olid Julgeolekunõukogu alalised liikmed eri meelt Hiina esindatuse üle ÜRO-s (kas kommunistlik Hiina Rahvavabariik mandril või läänelik Hiina Vabariik Taiwanil), mistõttu ei suudetud puhkenud konfliktile adekvaatselt reageerida. Seda olukorda kasutas ära Peaassamblee. Viimane võttis vastu resolutsiooni, milles kinnitas, et kui Julgeolekunõukogu ei ole üksmeele puudumise tõttu suuteline tegutsema, võib Peaassamblee võtta endale (teisese) vastutuse rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamise eest. (Vt *Uniting for Peace*, GA Res 377 (V), 3 November 1950.) Peaassamblee ei saanud muidugi omalgatuslikult võtta endale Julgeolekunõukogu pädevusi (seda ka ei väidetud), kuid ometi edastati sõnum selle kohta, et Julgeolekunõukogu ummikseis ei tähenda kogu süsteemi lootusetut seiskumist.

⁵⁷ UN Doc S/PV.836 (1958), paras 5–6.

⁵⁸ UN Doc S/PV.2963 (1990).

⁵⁹ House of Commons, Parliamentary Debate, Column 737, 6 September 1990.

⁶⁰ SC Res 661, 6 August 1990, Preamble.

väljatõrjumiseks Kuveidist⁶¹. Malaisia kommenteeris oma poolthäält järgmiselt.

“Malaysia would like to make it clear that our support for resolution 678 (1990) is not without reservations. The authorization of force /.../ can only be taken under the terms of the Charter of the United Nations. We have not agreed to any attempt unilaterally to apply Article 51 of the Charter once the Security Council is seized on the matter. In this regard, we have always insisted on the centrality of the United Nations role in the maintenance of international peace and security. Any proposed use of force must be brought before the Council for its prior approval, in accordance with the specific provisions of Chapter VII of the Charter. We regret that this point is not clearly reflected in this resolution, a precedent that may not bode well in the future.”⁶²

Tuleb tõdeda, et küsimusele, kes otsustab meetmete mõjususe üle, ei ole selget vastust. Reaalsuses ei ühti sageli ideaal ja pragmaatilistest kaalutlustest lähtuv tegelikkus. Kui riik peaks võtma endale vastutuse otsustada meetmete mõjususe üle ja otsima (taas) abi enesekaitsest, peab ta arvestama ÜRO hartast tulenevate üldiste nõudmistega. Ennekõike tuleb pöörata tähelepanu nõudele täita ÜRO hartas sõnastatud kohustusi, lähtudes heast usust,⁶³ ja osutada organisatsioonile tema tegevuses igakülgselt abi⁶⁴. Samuti tuleb arvestada, et riigi rakendatud meetmed „ei riiva mingil viisil [ÜRO] hartast Julgeolekunõukogule tulenevat pädevust ja vastutust astuda igal ajal samme, mida ta peab vajalikuks rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks”⁶⁵. Kui Julgeolekunõukogu peaks leidma, et enesekaitse teostamine on siiski ebakohane, võib ta oma resolutsiooniga⁶⁶ eitada enesekaitse teostamise õigust⁶⁷ või käsitada seda ohuna rahule või rahu rikkumisenä⁶⁸. Seega jääb viimane sõna olukorra ja meetmete mõjususe hindamisel Julgeolekunõukogule.

⁶¹ SC Res 678, 29 November 1990. See resolutsioon iseenesest möönab, et varem rakendatud mittesõjalised meetmed ei olnud mõjusad ja tuleb liikuda edasi sõjaliste juurde.

⁶² UN Doc S/PV.2963 (1990).

⁶³ ÜRO harta, artikkel 2(2).

⁶⁴ *Ibid.*, artikkel 2(5).

⁶⁵ *Ibid.*, artikkel 51.

⁶⁶ Julgeolekunõukogu resolutsioonid on liikmesriikidele täitmiseks kohustuslikud. *Ibid.*, artikkel 25; vt ka **Värk** 2011, lk 133–135.

⁶⁷ Vt nt **Schachter, O.** 1991. Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations. – Law and Force in the New International Order. Ed. by L. F. Damrosch & D. J. Scheffer. Boulder: Westview Press, p. 79.

⁶⁸ Vt nt **Rostow, E. V.** 1991. Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defense. – American Journal of International Law, 85, p. 510.

Kokkuvõte

Õigus enesekaitsele on riigi suveräänsuse loomupärane, võõrandamatu osa, aga riigid on selle teostamisel allutatud reeglitele ja piirangutele. Lähtudes ÜRO harta artiklist 51, on tänapäeval enesekaitse teostamisel oluline arvestada Julgeolekunõukoguga. Iga riik otsustab esmalt iseseisvalt, kas on vaja teostada enesekaitset, kuid lõppastmes otsustab selle üle rahvusvaheline kontroll. Selleks et Julgeolekunõukogu saaks olukorda hinnata, peavad riigid teda viivitamatult teavitama enesekaitseks rakendatud meetmetest. Teavitamine on protseduuriline kohustus, mille eesmärk on ennekõike tagada, et Julgeolekunõukogu oleks olukorrast teadlik, kuid selle eiramine ei välista iseenesest enesekaitse õiguspärasust. Kui Julgeolekunõukogu otsustab olukorra lahendamise üle võtta ning rakendada ise rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks vajalikke meetmeid, peatub või lõppeb riigi õigus teostada enesekaitset. See on enesekaitseõiguse oluline riive. Riigid ei ole nõustunud mingil juhul piirama oma enesekaitseõigust mis tahes meetmete kasuks. Loogiline on järeldada, et fraas „vajalikud meetmed” viitab vähemalt samaväärsetele meetmetele, mida rünnatud riik oleks kasutanud, et relvastatud rünnakut peatada ja sundida agressorit oma territooriumilt lahkuma. Kui Julgeolekunõukogu suudab realselt selliseid meetmeid rakendada ja saavutada samasuguse tulemuse, siis on mõistetav, miks vastavalt artiklile 51 õigus enesekaitsele ühel hetkel lõppeb – tingimused, ennekõike vajadus enesekaitse järele, on lihtsalt ära langenud. Rakendatud meetmete mõjususe hindamisel ei saa täielikult minna mööda riikide arvamusest ega välistada võimalust, et nad pöörduvad (uuesti) enesekaitse poole. Siinjuures ei tohi siiski unustada, et enesekaitse on tänapäeval osa laiemast, Julgeolekunõukogu hallatavast kollektiivsest julgeolekusüsteemist, ja seetõttu tuleb arvestada ka Julgeolekunõukogu arvamusega.

Kirjandus

- Bialke, J. P.** 2001. United Nations Peace Operations: Applicable Norms and the Application of the Law of Armed Conflict. – *Air Force Law Review*, 50.
- Bowett, D. W.** 1958. *Self-Defense in International Law*. New York: Fredrick A. Praeger.
- Brierly, J. L.** 1929. Some Implications of the Pact of Paris. – *British Year Book of International Law*, 10.
- Canyes, M. S.** 1945. The Inter-American System and the Conference of Chapultepec. – *American Journal of International Law*, 39.

- Chayes, A.** 1991. The Use of Force in the Persian Gulf. – Law and Force in the New International Order. Ed. by L. F. Damrosch & D. J. Scheffer. Boulder: Westview Press.
- Combacau, J.** 1986. The Exception of Self-defence in UN Practice. – The Current Legal Regulation of the Use of Force. Ed. by A. Cassese. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- De Aréchaga, E. J.** 1978. International Law in the Past Third of a Century. – Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 159.
- Gray, C.** 1996. Bosnia and Herzegovina: Civil War or Inter-State Conflict? Characterization and Consequences. – British Year Book of International Law, 67.
- Halberstam, M.** 1996. The Right to Self-Defense Once the Security Council Takes Action. – Michigan Journal of International Law, 17.
- Plofchan, T. K.** 1992. Article 51: Limits on Self-Defense? – Michigan Journal of International Law, 13.
- Reisman, W. M.** 1991. Allocating Competences to Use Coercion in the Post-Cold War World: Practices, Conditions, and Prospects. – Law and Force in the New International Order. Ed. by L. F. Damrosch & D. J. Scheffer. Boulder: Westview Press.
- Rostow, E. V.** 1991. Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defense. – American Journal of International Law, 85.
- Ruys, T.** 2010. 'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter: Evolutions in Customary Law and Practice. Cambridge University Press.
- Schachter, O.** 1991. Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations. – Law and Force in the New International Order. Ed. by L. F. Damrosch & D. J. Scheffer. Boulder: Westview Press.
- Schachter, O.** 1991. United Nations Law in the Gulf Conflict. – American Journal of International Law, 85.
- Värk, R.** 2007. Kollektiivne enesekaitse: ajalugu, teooria ja praktika. – Acta Societatis Martensis, 3.
- Värk, R.** 2009. Terrorism as a Threat to Peace. – Juridica International, 14.
- Värk, R.** 2011. Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest terroristlike mitteriiklike rühmituste kontekstis. Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Weightman, M. A.** 1951. Self-Defense in International Law. – Virginia Law Review, 37, 1951.
- Yearbook of the United Nations 1980.
- Yearbook of the United Nations 1982.

Lepingud

Rahvasteliidu põhikiri, Pariis, 28.06.1919, jõustunud 10.01.1920, [1919] UKTS 4.
 Sõjast kui riikliku poliitika instrumendist lahtiütlemise üldine leping, Pariis, 27.08.1928, jõustunud 24.07.1929, 94 LNTS 57.
 Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni harta.

Kohtulahendid

- Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, ICJ Reports (2005) 168.
- Göring and Others*, International Military Tribunal, 1 October 1946, 1 IMT.
- Hirota and Others*, International Military Tribunal for the Far East, 12 November 1948, [1958] AD 356.
- Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, ICJ Reports (1984) 392.
- Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Merits, ICJ Reports (1986) 14.
- Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports (1996) 226.

Dokumendid

- House of Commons, Parliamentary Debate, Column 737, 6 September 1990.
- Report of the Special Committee on Enhancing the Effectiveness of the Principle of the Non-Use of Force in International Relations, A/41/41 (1986).
- United Nations Conference on International Organisation Documents.
- Uniting for Peace, GA Res 377 (V), 3 November 1950.
- SC Res 502, 3 April 1982.
- SC Res 545, 20 December 1983.
- SC Res 546, 6 January 1984.
- SC Res 574, 7 October 1985.
- SC Res 660, 2 August 1990.
- SC Res 661, 6 August 1990.
- SC Res 670, 25 September 1990.
- SC Res 678, 29 November 1990.
- SC Res 713, 29 September 1991.
- SC Res 1368, 12 September 2001.
- UN Doc A/PV.561 (1956).
- UN Doc S/15014 (1982).
- UN Doc S/15017 (1982).
- UN Doc S/19149 (1987).
- UN Doc S/19194 (1987).
- UN Doc S/19219 (1987).
- UN Doc S/19791 (1988).
- UN Doc S/19989 (1988).
- UN Doc S/2001/946 (2001).
- UN Doc S/2001/947 (2001).
- UN Doc S/PV.836 (1958).
- UN Doc S/PV.2963 (1990).

RENÉ VÄRK, *dr. iur.*

Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste riigi- ja rahvusvahelise õiguse dotsent,
Tartu Ülikooli rahvusvahelise õiguse dotsent